سلسلۂ نصابیات علمیۂ جامعۂ عثمانیہ

علم السیاست

مصنفہ

استفن لیکاک بی۔ اے۔ پی ایچ۔ ڈی وغیرہ وغیرہ

پروفیسر معاشیات وسیاسیات میک گل یونیورسٹی (کینڈا)

مترجمہ

قاضی تلمذ حسین صاحب ایم۔ اے

رکن شعبۂ تالیف وترجمہ جامعۂ عثمانیہ

سنہ ۱۳۴۳ھ م سنہ ۱۳۳۳ف م سنہ ۱۹۲۴ء

دار الطبع جامعۂ عثمانیہ سرکار عالی حیدرآباد دکن

فہرست مضامین

حصۂ اوّل

نوعیت وکیفیت سلطنت

حصۂ دوم

ساخت وہیئت حکومت

حصۂ سوم
حدود اختیار حکومت

حصّہ اوّل

نوعیت و کیفیت سلطنت

بسم اللہ الرحمن الرحیم

باب اوّل

علم السیاست

نظریۂ سلطنت

۱۔ علم السیاست کی تعریف و تحدید۔ ۲۔ دوسرے علوم سے اس کا رابطہ و تعلق۔ ۳۔ سلطنت کے معنی اور اس کے اوصاف لازمی ۴۔ سلطنت، نظم معاشرت، حکومت اور قوم کے درمیان فرق و تمیز۔ ۵۔ سلطنت و عقیدہ مشترکہ۔ ۶۔ اتم واکمل سلطنت۔

۱۔ **علم السیاست کی تعریف و تحدید**۔ علم السیاست کی ہر کتاب کے لئے لازمی ہے کہ اس میں اوّلاً خود اس علم کے مالہ وما علیہ سے بحث کی جائے اور دوسرے متماثل شعبہ ہائے علوم سے اس کا ربط و تعلق واضح کیا جائے۔ یہ ضرورت خصوصاً دو وجہوں سے لاحق ہوتی ہے۔ اولاً یہ کہ عام بول چال بلکہ علمی مباحث میں بھی اس لفظ کے مفہوم کو اس درجہ وسعت دیدی گئی ہے کہ وہ ابہام کی حد کو پہنچ گیا ہے۔ ثانیاً یہ کہ اس علم کو اصول قانون، تاریخ، اقتصادیات وغیرہ کے مانند علوم کے جو شعبے ہیں اُن سے نہایت ہی گہرا تعلق ہے، پس ضرورت ہے کہ جہاں تک ہوسکے قطعی طور پر اس کے حدود و مناسب کا تعین اور دیگر شاخہائے علوم کے ساتھ اس کے تعلق کو صحیح طور سے واضح کردیا جائے۔

بہتر یہ ہوگا کہ اس علم کی تحقیقی تعریف پر آئندہ بحث کی جائے اور سردست صرف اس بیان پر اکتفا کیا جائے کہ "علم السیاست کا موضوع حکومت ہے"۔

یہ تعریف اگرچہ فی نفسہ ناقص و ناکافی ہے مگر ابتدا کرنے کے لئے اس سے ایک رسمی اور آسان تعریف کا کام لیا جا سکتا ہے۔ حکومت کا لفظ جب اپنے وسیع ترین معنی میں استعمال ہوتا ہے تو اصولاً وہ "تصرف و اطاعت" دونوں خیالوں پر مبنی ہوتا ہے "اور اقتدار اور اس اقتدار کی فرماں پذیری" دونوں اس لفظ کے مفہوم میں شامل ہیں۔ پس اس طرح ایک ہیئت خاص کا نقشہ ہمارے ذہنوں میں کھنچ جاتا ہے جس کی نسبت ہم یہ سمجھنے لگتے ہیں کہ تمدن انسانی نے جب سے اپنی موجودہ صورت اختیار کی ہے اسی وقت سے یہ بھی اس کے دوش بدوش چلی آرہی ہے اور ازمنہ گزشتہ میں اس کا سراغ قریب قریب اس زمانے تک ملتا ہے جہاں تک کہ خود معاشرت انسانی کی تاریخ کا پتہ چل سکتا ہے۔ اس میں شک نہیں کہ ہم جس قدر تاریخ کے بعید زمانوں کی طرف پیچھے ہٹتے جاتے ہیں اسی قدر یہ دھندلی ہوتے ہوتے آخر میں بالکل نظروں سے غائب ہو جاتی ہے لیکن اس خاصّے میں وہ تنہا نہیں ہے بلکہ ارتقائے معاشرت کے اقسام کی یہ ایک مشترک خصوصیت ہے۔

لیکن جب ہم حکومت کی گزشتہ و موجودہ ہیئت پر نظر ڈالتے ہیں تو ان میں کسی قسم کی بھی یکسانی و یکرنگی نہیں پاتے بلکہ یہ دیکھتے ہیں کہ اس کی ظاہری صورت برابر بدلتی رہتی ہے۔ اس کے حدود عمل اور اس کے مقصد میں فرق ہوتا رہتا ہے اور سب سے زیادہ نمایاں اختلاف اس کے تغیر پذیر پیچ در پیچ مدارج ترکیبی میں نظر آتا ہے۔ جب ہم ابتدائی زمانے کی خانہ بدوش اقوام کے کمزور روابط باہمی کے انتظام، یونانیوں کی شہری سلطنت، قرون وسطیٰ کے جاگیری نظام اور زمانۂ حال کی قومی سلطنت کی چلتی ہوئی کل کے پیچ در پیچ طریق عمل کا ایک دوسرے سے مقابلہ کرتے ہیں تو حکومت کے حقیقی اختلافات فوراً ہی عیاں ہو جاتے ہیں۔ نظم و نسق انسانی کی انھیں انواع مختلفہ سے (جن میں حکومت کا عنصر مشترک موجود ہے) جو مختلف ہیئتیں پیدا ہوتی ہیں انھیں سے علم السیاست ظہور پذیر ہوتا ہے۔ تحقیق کی تمام شاخوں میں جن آثار کا مشاہدہ کیا جاتا ہے ان کے توافق سے نہیں بلکہ ان کے تباین سے غور و فکر میں ابتدائی تحریک پیدا ہوتی

ہے۔ عالم طبعیات میں نباتات وحیوانات کے اشکال، ان کے افعال اور ان کی ساخت کے اختلافات ہی سے ان فنون کے ماہروں کو تحقیق وتفتیش کا موقع ملتا ہے۔ اگر تمام نباتات وحیوانات ایک ہی انداز کے ہوتے اور سب کے افعال وخواص ایک ہی سے ہوتے تو ان کی اس مطابقت کو ایک امر واقعی سمجھ کے تسلیم کر لیا جاتا لیکن فی الحقیقت اسی توافق کا نہونا انسان کے دل میں تحقیقات کا ابتدائی ولولہ پیدا کرتا ہے۔ اسی طرح منظیمات انسانی کے عالم میں ہئیات زیر بحث کی مختلف الجنس و پیچیدہ صورت ہی سے علم السیاست کی بنیاد قائم کرنے کا موقع ہاتھ آتا ہے۔ اس علم کا کام یہ ہے کہ انسانی نظم ونسق کی ان مختلف ہئیتوں کا امتحان اور تجزیہ کیا جائے جن میں معاشری اقتدار کا عنصر جزو اعظم کی طرح داخل ہے۔

اس موقع پر ہمارے طبیعی و معاشری ماحول کے مطالعہ میں ایک مزید مماثلت پیدا ہوتی ہے۔ ان دونوں میں جن آثار کا مشاہدہ کیا جاتا ہے وہ دائماً تغیر وتحرک کی حالت میں رہتے ہیں قدیم صورتوں کے بجائے نئی صورتیں وجود پذیر ہوتی رہتی ہیں اور کل مجموعے سے ترقی پذیر ترکیب کا ایک تدریجی سلسلہ ظاہر ہوتا ہے جس میں قوائے عملی کی روز افزوں پیچیدگی حسب حال صورت وہیئت میں پایہ بہ پایہ ترقی کرتی جاتی ہے۔ عالم طبیعی میں قوت حیات سادی وابتدائی حالت سے گزر کر پیچیدہ اور بہ تفاریق ممیز ہوتی جاتی ہے نئے اعضا کے عمل نشو ونما پاتے اور ان سے اعلیٰ وافضل وظائف انجام پذیر ہوتے رہتے ہیں۔ فوق العضوی عالم میں معاشری تکمیل برابر جاری رہتی ہے یہاں بھی ترقی کے مختلف مدارج ہوتے ہیں اور معاشری عروج کے تغیر پذیر ماحول کے موافق انسانی تنظیمات کے اشکال وخصوصیات میں تغیر ہوتا رہتا ہے لہٰذا حکومت کی تشکلوں کے مطالعہ کے لئے اشد ضروری ہے کہ تتبع وتقابل کے ساتھ تاریخی بھی ہو اسے صرف اس امر پر قناعت نکرنا چاہئیے کہ وہ کسی مفروضہ زمانے کی موجودہ سیاسی تنظیمات کی تحلیل پر اکتفا کرے اور بس۔ اس کے لئے ضرورت ہے کہ وہ تغیر وارتقا کی رفتار اور معاشری وذہنی ماحول کے تغیر پہ نظر کرے۔

پس جب یہ کہا جاتا ہے کہ علم السیاست کی تحقیقات کی نوعیت تحرکی ہونا چاہیئے نہ کہ سکونی تو اس سے یہی مطلب ہوتا ہے (کہ اس کا حیطۂ عمل ایک ذی حیات شئے پر حاوی ہے)۔ موجودالوقت تنظیمات کے مدارج وہیئت کا تجزیہ کرنے کے علاوہ اس زمانے کی تحریکات ومیلانات کو موزوں پیرائے میں بیان کرنا بھی اس کا کام ہے۔ ملت کی ہیئت اجتماعیہ یعنے سلطنت کے متعلق صرف حیثیت کما ہی بحث کرنا ہی کافی نہیں ہے بلکہ یہ بھی دکھانا ہے کہ وہ گزشتہ کا ماحصل اور آئندہ کے وجود کی بنیاد ہے۔

۲ دوسرے علوم سے رابطہ وتعلق یہیں سے تاریخ اور علم السیاست کا تعلق باہمی ظاہر ہوتا ہے لیکن اس تعلق کا قطعی الفاظ میں بیان کرنا بغیر اس کے دشوار ہے کہ ان دونوں میں سے ایک کے درجے کو پست کرکے دکھایا جائے۔ درحقیقت علمائے سیاسیات کا طبعی میلان یہ ہے کہ وہ تاریخ کو صرف اس نظر سے دیکھتے ہیں کہ وہ ان کے علم کے لیئے موادِ خام کا کام دیتی ہے اور علیٰ ہذا مورخوں کا میلان طبعی یہ ہے کہ وہ علم السیاست کو تاریخ کی ایک نکلی ہوئی شاخ بلکہ کہنا چاہیئے کہ اس کا دُردِ سمجھتے ہیں۔ حق یہ ہے کہ یہ دونوں علوم بالطبع ایک دوسرے کے معین اور ایک دوسرے کے محتاج ہیں۔ یہ یقینی ہے کہ تاریخ کے بغیر علم السیاست کا وجود ناممکن ہے اور اسی طرح تاریخ میں بلا ارادہ ہی سہی لیکن علم السیاست اگر شامل نہو تو اس کی تمام اصلی وقعت ہی زائل ہو جاتی ہے۔ تاریخ کے واقعات علم السیاست کی بنیاد کا ایک جزو ہیں۔ بیشک تاریخ کے کل واقعات کی یہ حالت نہیں ہے بلکہ اس کا تعلق صرف انھیں واقعات سے ہے جو تنظیمات کے مطالعہ میں کچھ اہمیت رکھتے ہیں۔ یہ بھی مرعی رہے کہ علم السیاست کی بنیاد تمام تر تاریخ ہی پر نہیں ہے کیونکہ خلقیات ونفسیات سے بھی کام لینا پڑتا ہے، پس بطرز اہل منطق یہ کہا جاسکتا ہے کہ تاریخ کا کچھ حصہ سیاسیات میں شامل ہے اور ان کے دائرے ایک دوسرے کے اندر داخل ہیں۔ یہیں سے یہ بات پیدا ہوئی کہ

علم السیاست کی تقسیم ذیلی میں بعض مصنفین ایک عنوان "تاریخی علم السیاست" کا قائم کر دیتے ہیں جس سے مقصود سیاسی تنظیمات کی تاریخ سے ہوتا ہے۔ علم کی ان دو متحد الاصل شاخوں کے متعلق پروفیسر سیلی[1] نے بہت ہی خوب کہا ہے کہ "علم السیاست تاریخ کا ثمر اور تاریخ علم السیاست کی اصل ہے"[2]۔ حال کے ایک امریکی مصنف[3] نے ان دونوں علموں کے تعلق باہمی کو اور بھی زیادہ دلچسپ پیرائے میں یوں بیان کیا ہے کہ "تاریخ علم السیاست کا بعد ثالث یعنے عمق ہے"۔

لیکن علم کی ان دونوں شاخوں کے گہرے تعلقات باہمی پر خیال کرتے وقت ان کے حقیقی اختلاف کو بھی فراموش نہ کرنا چاہیئے۔ تاریخ کی خالص محاکاتی حیثیت سے علم السیاست کو مطلق کوئی سروکار نہیں ہے۔ محض حوادث و واقعات کو بطور امثلہ جمع کر لینے سے اسے کوئی دلچسپی نہیں ہے اور نہ اسے تاریخ کے فوجی، تجارتی و اقتصادی حالات سے ان حالات کی حیثیت کے اعتبار سے کوئی لگاؤ ہے۔ اس علم کے مطالعہ کرنے والوں کے لیئے یہ واقعات و حالات صرف اسی حد تک اہمیت رکھتے ہیں جہاں تک کہ ان کا اثر منتظم معاشری اقتدار کے ارتقا پر پڑتا ہے اور اس میں بھی صرف اتنا ہی جس سے سلطنت کی نوعیت و کیفیت کی تشریح و توضیح ہوتی ہو۔ اس قسم کے جویائے علم کو اپنے

---

[1] دیکھو "ڈبلیو" ڈبلیو ولوبی کی تصنیف سلطنت کی نوعیت و کیفیت (The Nature of the State) باب اول۔

[2] جے آر سیلی (تقریب علم السیاست Introduction to political science.) عبارت ذیل کو بھی بالمقابل دیکھنا چاہیئے
منجملۂ عدد علوم کے علم السیاست بھی ایک علم ہے جسے تاریخ کے بہتے ہوئے دھارے نے ریگ دریا میں سونے کے ریزے کے مانند تہ نشین کر دیا ہے۔ لارڈ ایکٹن (مطالعہ تاریخ۔ The study of History)

[3] ڈبلیو، ڈبلیو ولوبی (مطالعہ تاریخ The Study of History.)

مطالعے کے لیئے مواد فراہم کرنے کے واسطے تاریخ کی طرف رجوع کرنا لازمی ہے
مگر اسے ہمیشہ التقاط اور انتخاب کی روش پر چلنا چاہیئے تاکہ وہ انھیں واقعات
کو اخذ کرے جو اس کے لیئے خاص اہمیت رکھتے ہوں چنانچہ ایک مثال امریکہ
کی یورپین نوآبادیوں کی ہے۔ان نوآبادیوں کی تاریخ علم السیاست کے مطالعہ
کرنے والے کے لیئے اس اعتبار سے نہایت ہی دلچسپ ہے کہ ان سے جمہوری
اصول پر خود مختارانہ حکومت کے نشو و نما اور سیاسی اجتماع کے اتحاد باہمی کے
اصول کا ترقی کن استعمال سلطنت کے ارتقا کی کیفیتیں، کلیسا او سلطنت کا تعلق
بالکل آئینہ ہوجاتا ہے۔لیکن ان نوآبادیوں کی اقتصادی زندگی کی اہمیت دوسرے
درجے پر ہے اور علم السیاست کو اس سے بالواسطہ تعلق ہوسکتا ہے۔اس دور
کے مذہبی اختلافات تاریخ کے افسانہ وار حالات مثلاً آباد کاروں اور وحشیوں
کی حیرت انگیز معرکہ آرائیاں نئے حالات کے لحاظ سے عادات و اطوار، زبان،
اور لباس کا تغیر سیاسیات کے مسائل کے لیئے اور بھی بعید از کار ہیں علی ہذا
مورخ کی جولانگاہ کے لیئے بھی بین وقطعی حدود مقرر ہیں۔ڈاکٹر جارج یلینک نے
اپنے ان الفاظ سے فضائے تاریخ کی بہت صحیح حد بندی کردی ہے کہ "تاریخ
ہمارے سامنے صرف واقعات ہی کو پیش نہیں کرتی بلکہ واقعات کے تعلقات
باہمی کے اسباب و علل کو بھی بیان کرتی ہے، لیکن دیگر علوم نظری میں اور اس میں
امتیاز یہ ہے کہ وہ ہمیشہ اسباب و علل کی جزدی اور مادی ہیئت کو لیتی ہے
اور ان کے مجرد ہیئات کلیہ و موثر قوانین عامہ سے بحث نہیں کرتی ہے۔
مورخ اگر ایسا کرے تو وہ اپنی حد سے نکل کر فلسفۂ تاریخ یا عمرانیات کے
عالم کا فرض انجام دینے لگتا ہے۔یہ صحیح ہے کہ کوئی مورخ اس امر کو گوارا
نہیں کرے گا کہ تاریخ کی اس اصلی و افضل حیثیت سے کلیتہً دست بردار
ہوجائے مگر کوئی علم بھی ایسا نہیں ہے جسے طلبہ کے سامنے اس طرح پیش
کیا جاسکے کہ وہ فی حدِ ذاتہ ہر طرح کامل ہو اور کسی نوع سے
غیر کا محتاج نہ ہو"[1]

[1] Recht des Modernen Staates. (حقوق الدول الحاضرہ جلد اول باب اول۔

علم السیاست کو اقتصادیات سے بھی گہرا تعلق ہے۔ مؤخر الذکر کا مقصد یہ ہے کہ "حصول دولت کے متعلق انسان کی جد و جہد کی تحقیق کرے"[1]۔ اس کا موضوع بحث یہ ہوتا ہے کہ مادی اور نفسی حالات کے زیر اثر دولت کی پیداوار اور اس کی تقسیم کیونکر ہوتی ہے اور چونکہ مادی دولت کی پیداوار اور اس کی تقسیم بہت بڑی حد تک موجود الوقت حکومت کی نوعیت اور اقتصادی زندگی کی تنظیمی بنیاد پر مبنی ہوتی ہے اس لیئے علم السیاست کو اقتصادیات کے مطالعہ سے گہرا تعلق پیدا ہو جاتا ہے۔ چنانچہ عام طور پر یہ سمجھا جاتا ہے کہ انگلستان کے قدیم علمائے اقتصادیات نے جو طریقہ قائم کیا تھا وہ نتیجہ اس امر کا تھا کہ وہاں ابتدا سے شخصی ملک کا اصول مسلم تھا، نظام معاشرت کے تحت میں ہر شخص ہر طرح معاہدہ کرنے کے لیئے آزاد تھا اور سوسائٹی کے مختلف طبقات کی نقل و حرکت میں غیر اقتصادی قوتوں کی طرف سے کوئی روک ٹوک نہیں ہوتی تھی۔ دوسری طرف یہ کہنا بھی صحیح ہے کہ سیاسی ادارات پر اقتصادی حالات کا بہت بڑا اثر پڑتا ہے۔ کسی خاص زمانے اور مقام پر حکومت کی جو صورت ہوتی ہے اور اس کی قوت عمل جس جانب مائل ہوتی اور وہ جس حد تک کام کرتی ہے اس کا انحصار ایک بڑی حد تک قوم متعلقہ کی اقتصادی زندگی پر ہوتا ہے۔ چنانچہ ہر شخص بالطبع یہ خیال کرے گا کہ ایک خانہ بدوش گلہ بان قوم کے سیاسی ادارات اس گروہ سے بالکل مختلف ہوں گے جو ایک جگہ رہ کر محدود زراعت سے اپنی معاش حاصل کرتا ہو اور پھر ان دونوں کی حالت اس کاروباری آبادی کی حکومت سے بالکل مختلف ہو گی جو بڑے بڑے شہروں میں جہاں صنعت و حرفت کا مرکز ہو مجتمع ہو کر رہتی ہو۔ پس مختصراً یہ کہنا چاہیئے کہ سلطنت کی

---

[1] اقتصادیات انسان کی معمولی کاروباری زندگی کے مطالعہ کا نام ہے۔ وہ انفرادی و معاشرتی افعال کے اس حصے کی تحقیق و تفتیش کرتی ہے جسے بہبود خلائق کے حصول اور اس کے سامان مادی کے استعمال سے بہت ہی گہرا اور قریبی تعلق ہوتا ہے" مارشل۔ (اصول اقتصادیات Principles of Economics.)۔

حالت اپنے اقتصادی ماحول کے تابع ہوتی ہے[1]، لیکن اقتصادیات و سیاسیات کا تعلق صرف انھیں اصولی بنیادوں تک ختم نہیں ہو جاتا بلکہ بہت سے خاص خاص تحقیقی مباحث ایسے ہیں جو ایک حد تک دونوں سے تعلق رکھتے ہیں۔ اجارہ کا عام قوم کے زیر اثر آجانا، ریلوں کے انتظام کا حکومت کے تحت میں دے دیا جانا اور فوائد عامہ کی اشیا پر مجلس بلدیہ کی ملکیت قائم ہو جانا، یہ مسائل اقتصادی سیاسی دونوں پہلو لیئے ہوئے ہیں۔ ایک اقتصادی کی نظر میں یہ مسئلہ اقتصادی منفعت و مساوی تقسیم سے تعلق رکھتا ہے اور علم السیاست کے مطالعہ کرنے والے کے خیال میں یہ انتظامی نظم و نسق کا سوال ہے[2]۔

دیگر شعبہ ہائے علوم کے ساتھ سیاسیات کو جو تعلق ہے اس کا صرف مختصر ذکر کر دینا کافی ہے۔ دستوری قانون کے لیئے بہترین صورت یہ ہے کہ اسے سیاسیات کی ایک شاخ قرار دیا جائے یا زیادہ سے زیادہ یہ کہا جائے کہ ایک بڑی حد تک دونوں کا حیطۂ عمل ایک ہی ہے، کیونکہ دستوری قانون کسی خاص سلطنت کے کسی خاص وقت کی تنظیم کا تجزیہ کر دینے کا نام ہے۔ اس امر میں رائیں مختلف ہوں گی کہ آیا بین الاقوامی قانون[3] کو (جو سلطنتوں کے تعلقات باہمی سے بحث کرتا ہے) علم السیاست میں شامل کر لینا مناسب ہے یا اسے علم السیاست کے ہمپایہ علم قرار دینا چاہیئے، لیکن بہر نوع یہ کہا جا سکتا

---

[1] یہاں جو خیال پیش کیا گیا ہے وہ اس نظریۂ تاریخی کی بنیاد ہے جسے "مادی نظریۂ تاریخ" کہتے ہیں۔ اس کے لیئے باب سوم دیکھنا چاہیئے۔

[2] "سیاسیات" و "اقتصادیات" کے تعلقات فی نفسہ کیا کم مبہم تھے کہ امریکہ کی مختلف یونیورسٹیوں کے متباین رواج نے انھیں اور پیچیدہ بنا دیا ہے۔ ہارورڈ میں "اقتصادیات" کا شعبہ "تاریخ و سیاسیات" کے تحت میں داخل ہے۔ ایل میں "اقتصادیات" و "سیاسیات" دونوں علوم عمرانی کے تحت میں رکھے گئے ہیں۔ شکاگو میں "اقتصادیات" و "سیاسیات" علیحدہ علیحدہ شعبے قرار دیئے گئے ہیں۔

[3] بلینک قانون بین الاقوامی کو اصول قانون کی ایک شاخ قرار دیتا ہے مگر اصول قانون خود علم السیاست کا ایک جز ہے۔

ہے کہ جس حد تک بین الاقوامی تعلقات قطعیت حاصل کرتے جاتے اور صحیح
معنی میں قانون بنتے جاتے ہیں (جس کا نافذ کرنا کسی مسلمہ آمر کی قدرت
میں ہو) اس حد تک وہ سیاسیات ہی کے حیطۂ اثر میں شامل ہوتے جاتے
ہیں۔ سب سے آخر میں سیاسیات و عمرانیات کی حیثیت باہمی کا ذکر کرنا ہے۔
اس موقع پر اول الذکر کو اس نظر سے دیکھنا چاہیئے کہ وہ ثانی الذکر کے زیادہ
وسیع میدان عمل میں داخل ہے۔ عمرانیات میں نہ صرف ملل منظمہ سے بلکہ ان
ملّتوں سے بھی بحث کی جاتی ہے جن میں معاشری اقتدار کا عنصر بھی بہت
کمزور طور پر ممیز ہونا شروع ہوا ہو۔ عمرانیات نہ صرف ایک انسان کے دوسرے
تمام انسانوں کے ساتھ قانونی و تہذیبی تعلقات پر بحث کرتی ہے بلکہ
وہ رسم و رواج، عادات و اطوار، مذہبی و اقتصادی زندگی کے ارتقا و منزلت
کو بھی زیر بحث لاتی ہے[1]۔ سب سے زیادہ اہم و قابل لحاظ امر یہ ہے کہ

[1] علم السیاست کے حدود کو عام معاشری علوم سے ممیز کرنے کے لئے جو بے شمار تجویزیں پیش
کی گئی ہیں ان میں سے سب سے زیادہ قابل اطمینان تجویز وہ ہے جو اس امتیاز کی بنا
سیاسی ارادہ و ادراک کی موجودگی پر قرار دیتی ہے۔ اگر ہم اس لفظ کے معنوی مفہوم
کے زیادہ درپے نہ ہوں تو بے خطر یہ کہا جاسکتا ہے کہ عام قاعدہ یہ ہے کہ قدیم
زمانے کی قوموں میں سیاسی ارادہ و ادراک نہیں تھا اور ترقی یافتہ قوموں میں اس قسم کا
ارادہ و ادراک موجود ہے۔ اس سے فائدہ یہ ہے کہ قدیم تنظیمات کو کلیۃً عمرانیات
کے ہاتھ میں چھوڑ دیا جائے اور انھیں ادارات اور انھیں نظریات کو صحیح معنوں میں سیاسی سمجھا جائے
جو اس قسم کے ارادہ و ادراک سے وابستہ ہوں۔ ڈبلیو۔ اے ڈننگ تاریخ نظریات سیاسیہ ازمنۂ قدیم و ازمنۂ وسطیٰ
دیباچہ صفحہ ۱۴ (History of Political Theories Ancient and Medivial) لیکن اس کے ساتھ بیان ذیل کا بھی مقابلہ کرنا چاہیئے۔
"انسانی نظم معاشرت کا آغاز صحیح طور پر اس وقت سے ہوتا ہے جبکہ معاشری احساس و روایات اس
حد تک ترقی کر گئے ہوں کہ معاشری تعلقات کا وجود محض طبیعی واقعات کے سلسلۂ
خیالات کی طرح غیر ارادی طور پر نہ قائم ہو بلکہ اشخاص متعلقہ کے خیال، احساس اور

عمرانیات نہ صرف انھیں معاشری جدوجہد سے بحث کرتی ہے جو ارادۃً پیدا ہوتی ہیں بلکہ وہ غیر ارادی نتائج سے بھی بحث کرتی ہے۔ اس لیئے غالباً یہ امر غور طلب رہ جاتا ہے کہ کیوں نہ اس قسم کے علم کو ایک علم کہنے کے بجائے اسے مختلف اقسام علوم کا مجموعہ کہیں اور یہ قرار دیں کہ انسان کے معاشری ماحول کی نسبت خاص خاص امور کے مطالعہ سے جو عام درک و واقفیت حاصل ہوتی ہے یہ نام ایک حد تک ان پر حاوی ہے حقیقت یہ ہے کہ جو لوگ اس علم کی نشر و اشاعت کر رہے ہیں ان میں اکثر اس کے عرض و طول کو وسعت دینے میں اس کے عمق کو کھو بیٹھے ہیں۔ بہر حال اگر کوئی شخص علم "نظم معاشرت" کو اس طرح سے قبول کرے جس طرح پیش کیا جاتا ہے تو یہ خیال کرنا بجا ہے کہ علم السیاست ایک جزو کی حیثیت سے اس میں داخل ہے۔ اس بنیاد پر علم السیاست کی ایک باقاعدہ تعریف قائم کی جاتی ہے جس کا بہترین اظہار پال ژانے کے ان الفاظ میں ہوا ہے کہ "علم السیاست علم معاشرت کی وہ شاخ ہے جو سلطنت کے اساس اور حکومت کے اصول سے بحث کرتی ہے"۔ اس کے ساتھ ساتھ بلنچلی کی وہ تعریف بھی دیکھنا چاہیئے جو سلطنت کی معنوی نوعیت کے مطالعہ پر خاص توجہ دلاتی ہے۔ اس کے الفاظ یہ ہیں کہ "علم السیاست وہ علم ہے جس کا تعلق سلطنت سے ہے اور جس کی سعی یہ ہے کہ سلطنت کے حالات، اس کی حقیقی نوعیت، اس کے مختلف اشکال و آثار اور اس کے نشو و نما کو کما حقہ سمجھ کر ان کی تشریح و توضیح کی جائے"۔[1]

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ مقصد میں ان کا وجود ارادۃً بھی پایا جاتا ہو۔

گڈنگز نظریۂ عمرانیات .... Theory of Sociology

(Annals of the America Academy of Political and Social Sciences)

[1] آسانیٔ مقابلہ کے خیال سے علوم متعلقہ کی تعریفات بھی ذیل میں درج کر دی جاتی ہیں:۔

(۱) عمرانیات:۔ عمرانیات کی تعریف اگر علم آثار معاشری کے الفاظ سے کیجائے، تو اس میں (اقتصادیات، سیاسیات، تاریخ وغیرہ) تمام معاشری علوم شامل ہو جاتے ہیں، مگر اس عام مفہوم میں یہ لفظ کسی خاص علم کا نام نہیں رہ جاتا بلکہ وہ ایک مجموعۂ علوم کا نام ہو جاتا ہے جس میں

(۳) **سلطنت کے معنی اور اس کے اوصاف ذاتی** - پس علم السیاست کا موضوع لہ سلطنت ہے یا جیسا کہ اکثر مختصراً کہا جاتا ہے وہ "سلطنت کا اصول ہے[1]" سابقہ مباحث میں لفظ سلطنت سے کافی مؤانست حاصل ہو چکی ہے مگر ہنوز اس کی توضیح نہیں کی گئی ہے - پس اب یہ ضروری ہے کہ اس لفظ سے

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ: - بہت سے علوم داخل ہوں - علم کی حیثیت سے عمرانیات کے زیادہ قطعی حدود اس وقت واضح ہوتے ہیں جب ہم یہ تسلیم کریں کہ ہر وہ علم جو آثار و تاریخ سے بحث کرتا ہے نظم معاشرت کی نوعیت و کیفیت سے متعلقہ نظریات میں سے کسی نہ کسی نظریہ پر ضرور محتوی ہوتا ہے اے - فیر بنکس تقریب عمرانیات (Introduction to Sociology) میرا دل اس طرف راغب ہے کہ عمرانیات کی تعریف یہ کروں کہ وہ نوع انسانی کے اجتماع کا علم ہے یعنی انسان جس حد تک متحد اور مجتمع ہیں وہ اُن کی اس حیثیت سے بحث کرتا ہے - جے - ڈبلیو اسٹیکنس کی تقریب مطالعۂ عمرانیات Introduction to the Study of Socialogy عمرانیات پر لکھنے والے سب کے سب عمرانیات کے ایک علم ہونے کے دعوے پر بحث کرتے ہیں لیکن اس کی باقاعدہ تعریف بہت کم کرتے ہیں - دیکھو ہربرٹ اسپنسر کی تصنیف مطالعۂ عمرانیات Study of Socialogy باب دوم

ڈی گریف کی تقریب عمرانیات (Introduction 'ala Socialogie) حصۂ اول باب اول - اسمال و ونسنٹ کی تقریب مطالعۂ نظم معاشرت Introduction to the Study of Society کتاب اول وغیرہ -

(۲) اصول قانون - اصول قانون نوع انسانی کے ان تعلقات کا باضابطہ (صوری) علم ہے جن کی نسبت بالعموم یہ تسلیم کیا جاتا ہے کہ وہ قانونی نتائج رکھتے ہیں . . . عارضی طور پر اس کی تعریف یہ کی جا سکتی ہے کہ وہ مثبتہ قانون کا باضابطہ علم ہے - ٹی - ای ہالینڈ مبادی اصول قانون Elements of Jurisprudence

[1] مثلاً میک کنی کی تصنیف سلطنت و فرد واحد The State and the Individual تمہید

جو قطعی مفہوم مراد لینا ہے، زیادہ وضاحت کے ساتھ اس کی تقریبی علمی تحلیل کردی جائے۔ عام طور پر یہ لفظ جس جس مفہوم میں استعمال ہوتا ہے انھیں بامعانِ نظر دیکھنے سے ظاہر ہوجاتا ہے کہ اس کے استعمال میں بہت وسعت کام میں لائی گئی ہے۔ مثلاً جب ہم عالم عیسوی کی مختلف سلطنتوں کا ذکر کرتے ہیں یا یہ کہتے ہیں کہ فرانس، جرمنی وغیرہ یورپ کی سربرآوردہ سلطنتیں ہیں تو یہ لفظ کم وبیش ملک یا بین الاقوامی طاقت وغیرہ سے مطابقت رکھتا ہے۔ بخلاف اس کے جب ہم "مذہب وسلطنت" کے تعلقات کا ذکر کرتے ہیں تو یہاں بین الاقوامی طاقت کی طرف کوئی اشارہ نہیں ہوتا بلکہ اس میں جو خیال مضمر ہوتا ہے اس میں اجتماع یا نظم کا خیال حاوی ہوتا ہے۔ اس کے علاوہ اس قسم کے استعمال بھی پائے جاتے ہیں جیسے "سلطنت وافراد" (جو علم السیاست کی ایک مشہور عام کتاب کا نام ہے جس کا ذکر اس سے پہلے ہوچکا ہے) یا ہربرٹ اسپنسر کی کتابوں میں ایک کتاب کا نام "انسان بمقابلۂ سلطنت" ہے۔ صاف ظاہر ہے کہ ان موقعوں پر اس لفظ کا مفہوم یہ ہے کہ انفرادی حیثیت کا تقابل قوم کی مجموعی ہیئت سے کیا جائے۔ ماسوا اس کے اس قسم کے فقرے بھی مستعمل ہیں جیسے "سلطنت کی طرف سے غربا کی اعانت" "ریلوں پر سلطنت کی نگرانی"۔ اس قسم کے فقروں میں خیال غالب قوم کی مجموعی ہیئت نہیں ہے، بلکہ اس کا وہ مخصوص آلۂ کار یا منتظم جماعت عاملہ ہے جن کے وسیلے سے جماعت اپنا کام کرتی ہے۔

اس لفظ کے مختلف استعمال میں جو مختلف عنصر پائے جاتے ہیں ان سے ہم ایک صحیح تصور قائم کرسکتے ہیں کہ علم السیاست کی اصطلاحی زبان میں سلطنت کے کیا معنی ہیں۔ سلطنت کے اجزائے ترکیبی میں جو امور داخل سمجھے گئے ہیں وہ حسب ذیل ہیں:-

(۱) اراضی۔

(۲) آبادی۔

(۳) اتحاد عمل۔

(۴) نظم و نسق[1]

اب ہم مختصراً ان میں سے ہر ایک کی جانچ کرتے ہیں۔ ایک معین اراضی کے بغیر سلطنت وجود میں آ ہی نہیں سکتی۔ دور و دراز منتشر ہونے اور کسی خاص مملکت پر قابض و دخیل نہ ہونے کے باعث، قوم یہود کی کوئی سلطنت نہیں قرار پا سکتی۔ پروفیسر ہالینڈ نے اپنی کتاب مبادی اصول قانون (**Elements of Jurisprudence.**) میں سلطنت کی نسبت لکھا ہے کہ "وہ انسانوں کا ایک وسیع اجتماع ہے جو بالعموم کسی مملکت پر قابض ہوتا ہے" مگر مناسب یہی معلوم ہوتا ہے کہ قبضۂ اراضی کے خیال کو لازمی قرار دیدیا جائے۔ علی ہذا آبادی کا لزوم بھی ایسا ہی ضروری ہے۔ اس کہنے کی کوئی ضرورت نہیں کہ زمین کا کوئی غیر آباد حصہ بجائے خود سلطنت نہیں ہو سکتا۔ تیسری شرط اتحاد عمل ہے۔ اس سے مقصود یہ ہے کہ مملکت زیر بحث اور اس کی آبادی کو کسی وسیع تر سیاسی محیط کا جزو نہ ہونا چاہیئے، نہ اس مملکت میں کوئی ایسا جزو شامل ہونا چاہیئے جو جغرافی حیثیت سے تو اس کا جزو ہو مگر سیاسی حیثیت سے اس سے الگ ہو، جزیرۂ ہیٹی جغرافی حیثیت سے ایک ہے مگر اس کے ہیٹی اور سانٹوڈومنگو کی جمہوریتوں میں علیحدہ علیحدہ تقسیم ہونے کی وجہ سے اس میں وہ اتحاد عمل نہیں پایا جاتا جس کی ایک سلطنت بننے کے لئے ضرورت ہے۔ اسی طرح اتحاد امریکی کی جدا جدا ریاستیں اصطلاحی معنی میں سلطنت نہیں ہیں کیونکہ ان میں سے ہر ایک اس مجموعۂ سیاسی کا جزو ہے جسے "ریاست ہائے متحدہ" کہتے ہیں۔ "ریاست ہائے متحدہ" بحیثیت مجموعی ایک "سلطنت" ہے مگر ریاست ساچوسٹس "سلطنت" نہیں ہے۔ سب سے آخری شرط یعنی نظم و نسق، ایک ایسی شرط ہے جس پر بہت ہوشیاری کے ساتھ غور کرنا چاہیئے۔ اگر یہ فرض بھی کر لیا جائے کہ تمام دنیا سے الگ ایک

---

[1] بلنچلی نے یہ شرائط اسی طرح بیان کیئے ہیں۔ وہ "فرمانروائی" کا اضافہ بھی مناسب سمجھتا ہے لیکن یہ ایسی شرط ہے جو دو آخر الذکر شرطوں کے جمع ہونے سے از خود بطور نتیجہ کے پیدا ہو جاتی ہے۔ اس کی ماہیت کے متعلق آئندہ ایک باب (حصۂ اول باب چہارم) میں بحث کی گئی ہے۔

اراضی اور ایک آبادی موجود ہے اور اس طرح ایک معنی سے ان کی ایک اجتماعی حالت بھی ہے تاہم اس سے سلطنت نہیں بنتی۔ مثلاً ذہن میں یہ تصور قائم کرلیا جائے کہ "انسانوں کا ایک وسیع اجتماع" کسی غیر آباد جزیرے پر بھیجا گیا ہے جس کا کوئی مالک نہیں ہے اور نہ وہ کسی موجود الوقت حکومت کے زیر اثر ہے۔ پس اس طرح زمین، آبادی اور اجتماع موجود ہے لیکن چونکہ باشندوں میں ابھی تک کسی قسم کا ارتباط یا تعلق باہمی نہیں پیدا ہوا ہے اس لئے انھیں سلطنت کی حیثیت نہیں حاصل ہو سکتی لیکن اب فرض کیا جائے کہ یہ لوگ کسی منضبط حکومت کے تحت میں رہنے کے عادی ہوں اور اب باخوشی اس امر پر اتفاق کرلیں کہ وہ ایک منتظم جماعت کی صورت اختیار کرکے اپنی تمام جماعت کی نگرانی اپنے میں سے چند آدمیوں کے سپرد کردیں تو اب ان کی حیثیت سلطنت کی ہو جائے گی۔ اب اس سے ایک بالکل ہی مختلف صورت معاملات کا تصور قائم کیا جائے یعنے بفرض ان باشندوں میں سے چند اشخاص اپنے زور بازو یا اپنی عیاری و مکاری سے باقی تمام لوگوں کو اس حد تک مغلوب کرلیں کہ ان میں آپس میں تحکم و اطاعت کا رابطہ پیدا ہو جائے تو اس صورت میں بھی سلطنت قائم ہو جائے گی، کیونکہ سلطنت کی بنا کے لئے جس قسم کے نظم و نسق کی حاجت ہے اس کے لئے یہ ضرور نہیں کہ وہ نظم و نسق باہمی رضامندی یا مساویانہ حیثیت سے قائم ہوا ہو بلکہ ضرورت صرف اتنی ہے کہ مسلمہ طور پر کسی غالب شخص کی اطاعت کی جاتی ہو یعنے کوئی جابر طاقت استقلال کے ساتھ موجود ہو۔ مطلق العنان شخصی حکومت یا خودسرانہ حکومت کوئی سی صورت بھی ہو یہ شرائط اس سے بالکل اسی طرح پورے ہو جاتے ہیں جیسے اس حکومت سے پورے ہوتے جس کا اقتدار اعلیٰ تمام رضامندی و استمزاج پر منحصر ہو۔

پس سلطنت کی ماہیت تو وہی ہے جو اوپر بیان ہوئی رہی اس کی باقاعدہ تعریف، اس کے لئے ہم اقتباسات ذیل پیش کرسکتے ہیں۔

(۱) سلطنت ایک قوم ہے جو ایک معین مملکت کے اندر پابندی قانون کی ضرورت سے ایک منتظم حالت میں قائم ہو" (وڈرو ولسن)[1]

The State

[1] ڈبلیو ولسن "سلطنت"

(۲) "وہ جماعت یا ملت جو اپنے دائمی قانون کے بموجب اپنے کارکنوں کے توسط سے کسی مملکت کے معینہ حدود کے اندر عدل و انصاف کا نفاذ کرتی ہو وہ سلطنت ہے" (ہٹیوڈرووڈرو ولزی)[1] ایک اس سے زیادہ قرینِ دل تعریف (جس کی پوری وضاحت اقتدار اعلیٰ کی بحث میں عیاں ہوگی) پروفیسر ہالینڈ نے[2] پیش کی ہے وہ کہتے ہیں کہ "سلطنت انسانوں کا ایک وسیع اجتماع ہے جو بالعموم کسی معین مملکت میں سکونت پذیر ہوتا ہے جس میں کثرت یا کسی متعین طبقے کی مرضی اس کثرت یا اس طبقے کی قوت کی وجہ سے ان تمام لوگوں کے اوپر نافذ موثر ہو جاتی ہے خواہ کوئی تعداد ان میں سے اس کے مخالف ہو"

(۳) سلطنت، نظم معاشرت، حکومت اور قوم کے درمیان فرق و تمیز

لفظ سلطنت کی طرف جو معنی منسوب کیے جاتے ہیں وہ اس وقت اور بھی زیادہ قطعی ہو جاتے ہیں جب اسے نظم معاشرت، حکومت اور قوم سے ممیز کر دیا جائے۔ "نظم معاشرت" کے مقابلے میں [illegible] کا کوئی مخصوص معنی پایا جاتا۔ اس کا تعلق صرف انسان سے ہے، اس کے ماحول سے اسے کوئی واسطہ نہیں ہے لیکن انسان کے متعلق بحث کرنے میں اس کا احاطۂ اثر سلطنت کی بہ نسبت بہت زیادہ وسیع ہے۔ وہ تمام انسانی جماعتوں پر عائد ہوتا ہے، خواہ وہ منظم ہوں یا غیر منظم۔ وہ نہ صرف ان سیاسی تعلقات کی طرف اشارہ کرتا ہے جن سے انسان ایک دوسرے کے ساتھ وابستہ ہوتے ہیں بلکہ وہ انسان کے جملہ تعلقات اور اس کے مجموعی اعمال و افعال پر حاوی ہوتا ہے نظم معاشرت کے مطالعہ میں انسان کا مذہب، اس کے خانگی تنظیمات، اس کے حرفتی کاروبار، تعلیمات، جرائم، وغیرہ امور داخل ہیں۔ دوسری طرف "حکومت" کا لفظ سلطنت کے لفظ سے بھی زیادہ تنگ معنی رکھتا ہے۔ وہ شخص یا اشخاص کے اس مجموعے سے غرض رکھتا ہے جنھیں سلطنت کے نظم و نسق کے بموجب فی الوقت سیاسی

---

[1] ووڈرو ولزی "علم السیاست" (Political Science.)

[2] ٹی۔ ای ہالینڈ "مبادیِ اصولِ قانون" (Elements of Jurisprudence.)

اقتدار کا عمل میں لانا تفویض ہوتا ہے (جدید قوموں میں ان اشخاص کی تعداد بہت زیادہ ہوتی ہے) بعض وقت یہ لفظ خود ان اشخاص ہی کے لئے استعمال ہوتا ہے اور بعض وقت اس سے مجموعۂ ذی اقتدار جماعت کی نوعیت و ترکیب کا ظاہر کرنا مقصود ہوتا ہے۔ ملت کے متمدن افراد سلطنت کے جزو ہیں مگر حکومت کے جزو نہیں ہیں۔ علاوہ ازیں اس لفظ کا کوئی تعلق مملکت سے بھی نہیں ہے۔ آگے چل کے جب ہم اقتدار اعلیٰ کے متعلق بحث کریں گے اس وقت یہ فرق اور زیادہ واضح ہو جائے گا۔[۱]

ثانیاً یہ ملحوظ رکھنا چاہیئے کہ قوم و سلطنت دو جداگانہ مفہوم ہیں۔ لفظ "قوم" کے استعمال میں اگرچہ اکثر اہمال کیا جاتا ہے مگر صحیح یہ ہے کہ اس لفظ کی نسبت یہ سمجھنا چاہیئے کہ اس میں نسل یا صنف کا مفہوم شامل ہے۔ اس سے افراد کے ایسے مجموعے سے مراد لی جاتی ہے جیسے جرمانی، فرانسیسی یا ہنگری وغیرہ ہیں جو اشتراک نسل و اشتراک زبان کی وجہ سے باہم متحد ہو گئے ہوں، مگر آج کل کی مہذب دنیا جس طرح سلطنتوں میں منقسم ہے وہ کسی جہت سے بھی اس تقسیم سے مطابقت نہیں رکھتی۔ آسٹریا ہنگری سنہ ۱۹۱۴ء سے پہلے ایک سلطنت تھی مگر اس کے باشندوں میں متعدد و مختلف قومیں داخل تھیں۔ مہذب دنیا کی سیاسی تقسیم بے تکلف نسلی تقسیموں کی قطع برید کر رہی ہے، اگرچہ کبھی کبھی سیاسی تقسیم، نسلی تقسیم سے کم و بیش منطبق بھی ہو جاتی ہے جیسی کہ زمانۂ حال کے فرانس کی حالت ہے، مگر سیاسی انتظام اور قومیت کے ساتھ اس کے تعلقات ہمیشہ بدلتے رہتے ہیں۔ پرانے زمانے میں اور قدیم یونان و اطالیہ کی شہری سلطنتوں میں سلطنت کی ہیئت ترکیبی میں بادشاہ کا ہونا ایک

---

[۱] پروفیسر برجس نے اپنی کتاب Political Science and Constitutional Law "علم السیاست و قانون دستوری" میں اس فرق کے لئے ایک دوسری بنا اختیار کی ہے "سلطنت" اور "حکومت" دونوں کو اقتدار معاشرتی کے اعضا کا رکن بتایا گیا ہے اور مملکت یا آبادی کو خارج از بحث رکھا گیا ہے۔ مطلب یہ ہوا کہ "حکومت" نظم و نسق کا معمولی آلۂ کار ہے اور "سلطنت" وہ اعلیٰ جماعت ہے جسے علی الاطلاق خفیہ قانونی اختیار حاصل ہے

عنصر لازمی سمجھا جاتا تھا۔ قدیم ایتھنز و اسپارٹا میں غیر نسل کے لوگ ملت سیاسیہ کے رکن نہیں سمجھے جاتے تھے۔ یہی وجہ تھی کہ قدیم یونان میں یہ سیاسی خیال قائم تھا۔ کہ سلطنت کو ایک ایسے مختصر رقبے میں محدود رہنا چاہئیے جس پر ایک ہی نسل کے لوگ قابض ہوں۔ اہل روما کی فاتحانہ وجاذبانہ کارروائیوں نے شہری سلطنت اور اتحاد قومیت کے قدیمی خیال کو ایک عالمگیر سلطنت اور ایک ہمہ گیر فرمانروائی کے خیال سے بدل دیا تھا۔ وہاں قومیت کا احساس باقی نہیں رہا شہنشاہ کاراکالا کے شہریت عام کے قانون کی رو سے (۲۱۲ء میں) مفتوح صوبوں کے غیر ملکی باشندوں کو اس عالمگیر شہنشاہی کے باشندوں کا عام حق حاصل ہو گیا تھا۔ بعد کے باب سے معلوم ہو گا کہ اگرچہ برائے نام مقدس رومانی شہنشاہی میں اس قسم کے خیال کا علم و وجود برابر تھا مگر یورپی نظم سلطنت کی بنیاد کے طور پر یہ خیال مدتوں قائم رہا، لیکن عملی طور پر دوسرے سیاسی خیالات نے اس کی جگہ لے لی تھی۔ جاگیرانہ طریق اپنے ساتھ ایک محدود رقبہ میں اقتدار شاہی اور خاندانی قومیت کا خیال لے کر آیا تھا۔ اگر یہ کہنا نامناسب نہ ہو تو کہا جا سکتا ہے کہ سلطنت اس خیال کے مرادف ہو گئی تھی کہ ایک رقبۂ معینہ پر ایک خاص خاندان اور اس کے ورثا نسلاً بعد نسلٍ قابض رہیں اور رعایا کی قومیت سے مطلق کوئی سروکار باقی نہ رہے۔ وراثت، تفویض اور شاہی ازدواج کے ذریعے سے مختلف و متغائر ملتوں کو ملا کر سلطنتیں بن جاتی تھیں۔ ہنری دوم کا آنتر و اور اکوئی ٹین وغیرہ پر اقتدار اعلیٰ حاصل کرنا، اڈورڈ سوم کا تاج فرانس کا دعویٰ کرنا اور چارلس پنجم کا برگنڈی، اسپین، بعض حصص اطالیہ اور آسٹریا کے متعدد علاقوں پر بذریعۂ وراثت قابض ہو کر شہنشاہی قائم کر لینا یہ سب اسی کی مثالیں تھیں۔ خوش قسمتی سے اس سیاسی اختلاط و امتزاج نے ایک وسیع حد تک زبان کا امتزاج بھی پیدا کر دیا جیسا کہ موجودہ فرانس کے اتحاد و اتفاق میں پیش آیا۔

یہ انیسویں صدی میں ہوا کہ قومیت کا دعوے اساس سلطنت کے نظم و نسق پر حاوی ہو کے قوت کے ساتھ ظہور پذیر ہوا اور امریکی و فرانسیسی

انقلاب کے ہیجان کا نتیجہ یہ ہوا کہ یورپ کے بیشتر حصص میں بہت زور کے ساتھ قومیت کی تحریک پھیل گئی۔ اسی کا اثر تھا کہ اطالیۂ جدیدہ نے ۱۸۱۵ء و ۱۸۷۱ء کے مابین قومی سلطنت کی صورت اختیار کرلی۔ جرمنی نے ۱۸۷۱ء میں ایک قطعی قومی ہئیت حاصل کرلی اور جدید شہنشاہی جرمنی کی صورت میں ظہور پذیر ہوئی۔ لیکن اس کے حدود ان رقبات سے مطابقت نہیں رکھتے تھے جن کے اندر جرمانی قوم آباد ہے۔ ۱۹۱۹ء میں یورپ کے سیاسی نقشہ کی جدید ترتیب میں نسلی و قومی دعاوی کا تسلیم کیا جانا اس سے ظاہر ہے کہ چیخوسلوواکیا، یوگوسلافیہ اور پولینڈ کی آزاد سلطنتیں قائم کرلی گئیں۔

پس زمانۂ حال کی سلطنتوں کے لئے اگرچہ عملاً قومیت کی شرط لازمی نہیں ہے مگر سلطنت کی ہئیت ترکیبی میں بحالت موجودہ اسے بہت بڑی اہمیت حاصل ہوگئی ہے۔

۵۔ سلطنت و عقیدۂ مشترک

دنیا کی تاریخ کے مختلف دوران میں ہمیں اس خیال کا برابر پتہ ملتا رہا ہے کہ بقائے سلطنت کے لئے یہ لازمی ہے کہ تمام باشندے ایک عقیدے کے ہوں۔ زمانۂ قدیم میں یہودیوں کی مذہبی حکومت میں یہی عنصر غالب تھا۔ یورپ میں دور اصلاح کے بعد پروٹسٹنٹ اور کیتھولک دونوں قسم کی بادشاہیوں میں الحاد و زندقہ سلطنت کے خلاف ایک جرم سمجھا جاتا تھا اور اس حیثیت سے اس کے لئے سزا ہوتی تھی۔ امریکہ کی (مساچوسٹس اور نیوہیون کی) پیوریٹنی نو آبادی میں صرف انھیں لوگوں کو سیاسی حقوق حاصل تھے جو پیوریٹنی عقیدہ رکھتے ہوں۔ مذہبی رواداری کے خیال کی ترقی کے ساتھ ساتھ سلطنت کے متعلق بھی اس قسم کا خیال رفع ہوگیا ہے۔ اہل ملک کے ملکی اقتدار اور ملکی ارتباط کو مذہب سے کوئی واسطہ نہیں رہا ہے، تاہم بہت سے ملکوں میں قائم شدہ کلیساؤں کو سرکاری اعانت ملتی ہے اور یہ گویا قدیم نقطۂ نظر کی ایک تاریخی یادگار ہے۔

۶- اتم و اکمل سلطنت

اوپر کے تمام مباحث میں ہم نے سلطنت کے متعلق اسی حیثیت سے گفتگو کی ہے جس حیثیت سے وہ فی الواقع قائم ہیں اور اس نقطۂ نظر سے ان پر غور نہیں کیا ہے کہ ایک اتم و اکمل سلطنت کی ہیئت و صورت کیا ہونا چاہئیے۔ یہ امتیاز و تفریق جرمنی کے مصنفوں نے[1] سلطنت کے مفہوم اور اس کی مثال کے درمیان پیدا کیا ہے سلطنت کا "مفہوم" یہ ہے کہ کسی خاص تاریخی زمانے کے اندر جیسی سلطنتیں نفس الامر میں موجود ہوں ان میں جو قدر مشترک پایا جاتا ہو ان کا ایک "تصور" ذہن میں قائم کر لیا جائے' برخلاف ازیں سلطنت کی مثال (فرد کامل) یہ ہے کہ ایک اتم و اکمل سلطنت کا خیال قائم کیا جائے اور نفس الامر میں جو سلطنتیں قائم ہیں انھیں اس نظر سے دیکھا جائے کہ وہ کہاں تک اس منتہائے تصور کے قریب پہنچ سکی ہیں۔ یہ تصور مختلف زمانوں میں بدلتا رہا ہے۔ یونانیوں کا منتہائے خیال یہ تھا کہ ایک شہری سلطنت اپنی مکمل ہیئت میں اس خیال کو پورا کرتی ہے خود ہمارے زمانے میں ایک قومی سلطنت کامل سیاسی نظم و نسق کی جامع سمجھی جاتی ہے لیکن ایک وسیع تر منتہائے خیال یہ پیدا ہو سکتا ہے کہ ساری دنیا کی ایک عالمگیر سلطنت قائم ہو جائے۔ اس قسم کی عالمگیر سیاسی سلطنت کا تصور اہل یورپ کے دماغوں کو مدتوں پریشان کرتا رہا ہے۔ اس خیال کا عکس ایک نہ ایک صورت میں برابر نظر آتا رہا ہے۔ اولاً روما کے شہنشاہوں کو اس کا دعوی تھا زوال روما کے بعد قسطنطنیہ کے مشرقی شہنشاہ کم و بیش اس کے مدعی رہے۔ چارلس اعظم نے جب (۸۰۰ء میں) از سر نو شہنشاہی کو زندہ کیا تو وہ بھی اس خیال سے خالی نہ تھا اور اس وقت سے "مقدس رومن شہنشاہ" کے بے معنی دعوی اقتدار میں یہ خیال برابر دائر و سائر رہا یہاں تک کہ نپولین نے (۱۸۰۶ء میں) اس

[1] دیکھئے بلنچلی کا نظریۂ سلطنت کتاب اوّل باب اوّل۔

ذہنی اعزاز کا خاتمہ کر دیا۔ اب یہی خیال ہمارے دماغوں میں بھی چکر لگا رہا ہے کہ آیندہ کے سیاسی نظم کا مطمح نظر یہی ہونا چاہیئے، جس قسم کے بین الاقوامی تعلقات کی ترقی سے اس غایت کا حاصل ہونا ممکن ہے اس کی بحث کسی آیندہ باب میں ہو گی۔

قابل مطالعہ کتابیں

سر فریڈرک پولاک، تاریخ علم السیاست (History of the Science of Politics) (اڈیشن نظر ثانی شدہ، سنہ ۱۹۱۶)

جے۔ کے بلنچلی۔ نظریۂ سلطنت (ترجمہ طبع ششم سنہ ۱۸۸۵ء۔ (The Theory of the state) دیباچہ، باب اوّل دوم وسوم اور کتاب اوّل باب اوّل

اسناد مزید

حقوق الدول المعاصرة جی۔ یلی نک (Was Kechteles Modernen جلد اول سنہ ۱۹۰۰

ڈبلیو۔ ڈبلیو دلوبی۔ ماہیت سلطنت (The Nature of the state) سنہ ۱۸۹۶

سر جے۔ آر سیلی۔ تقریب علم السیاست سنہ ۱۸۹۶ (Introduction to Political Science)

ٹی ای ہالینڈ۔ مبادی اصول قانون سنہ ۱۸۸۸ (Elements of Jurisprudence)

ڈبلیو۔ اس۔ میک کنی سلطنت و افراد (The state and the Individual) سنہ ۱۸۹۶

سر فریڈرک پولاک (کتاب اول اصول قانون (A First Book of Jurisprudence)

سنہ ۱۸۹۶ء

بی۔ بوسنکٹ فلسفیانہ نظریۂ سلطنت (Philosophical Theory of the state) ۱۸۹۹ء

ڈبلیو ولسن سلطنت۔ (The State) سنہ ۱۹۰۱ء

ڈبلیو ولوبی علم السیاست (Political science) جلد اول ۱۸۹۶ء

جے۔ ڈبلیو گارنر۔ تقریب علم السیاست (introduction to Political science) سنہ ۱۹۱۰ء

جے۔ ایچ۔ روز۔ قومیت بحیثیت عنصر تاریخ جدیدہ (Nationality as a Factor in modern History) سنہ ۱۹۱۶ء

ایل۔ ڈومیتین۔ حدود لسان و قومیت در یورپ (Frontiers of Language and nationality in Europe) سنہ ۱۹۱۷ء

باب دوم

مبداء سلطنت نظریات مغالطہ آمیز

۱۔ نظریۂ معاہدۂ معاشری (۲) ہابس، لاک اور روسو نے اس نظریے سے کس طرح کام لیا۔ (۳) اس نظریے کی تنقید۔ (۴) نظریۂ مبداء ربانی (۵) نظریۂ جبر و قوت۔

۱۔ نظریۂ معاہدۂ معاشری علم السیاست کے حدود مناسب کی ابتدائی تحقیقات کے بعد جس مبحث پر سب سے اول توجہ کرنے کی ضرورت محسوس ہوتی ہے وہ سلطنت کے مبداء و آغاز کی تحقیق ہے۔ بالطبع یہ سوالات پیدا ہوتے ہیں کہ کیوں ایسا ہوا کہ انسان جہاں کہیں بھی ہے وہ ایک نہ ایک طرح کے تحکمانہ اقتدار کے تحت میں ہے؟ اور حکومت و قانون کا منبع و ماخذ کیا ہے؟ حکومت کی نشو و ابتدا پر غور کرنا محض ایک دل خوش کن تاریخانہ کام نہیں ہے بلکہ اس کا نہایت گہرا تعلق اس اہم سوال سے ہے کہ حکومت کا قیام ہی فی نفسہ کیوں بجا و درست سمجھا جائے بالفاظ دیگر یہ کہ سلطنت کو بقاء و دوام کا کیا حق حاصل ہے؟ پس اس بحث میں تاریخی و اخلاقی دونوں قسم کی تحقیقات سے ہمیں سابقہ پڑتا ہے یعنی ایک طرف ان واقعات کا سراغ لگانا ہے کہ در اصل ہئیات سیاسیہ کی ابتدا کیونکر ہوئی، اور دوسری طرف یہ بحث کرنا ہے کہ حکومت کے قیام و بقا کے بجا و بیجا ہونے کے مسئلے پر ان واقعات کا کیا اثر پڑتا ہے۔

اکثر ایسا ہوتا ہے کہ کسی مغالطہ آمیز مفروضہ کی تحقیق کر کے اسے مسترد کر دینے سے حقیقت کا راستہ ملجاتا ہے۔ سلطنت کے مبداء و آغاز کے متعلق جو غلط نظریات پیش کیے گئے ہیں ان میں سے بعض نظریات کو اس موقع پر زیر بحث لانے سے ہمیں صحیح نظریے تک پہنچنے میں مدد ملے گی۔ جن

مختلف آرا پر ہم مختصر نظر ڈالنا چاہتے ہیں انھوں نے موجود الوقت سیاسی تنظیمات کے بنانے میں اتنا گہرا اثر ڈالا ہے کہ ازمنۂ موجودہ کی حکومتوں کی نشو و نما اور ان کی ساخت و ترکیب کے کماحقہ سمجھنے کے لئے ان نظریات کا اچھی طرح ذہن نشین کر لینا بسا ضروری ہے۔ پس بحث زیر نظر کا مقصد صرف یہ نہیں ہے کہ سوفسطائیوں کی طرح غلط مفروضات کا ضعف ثابت کر دیا جائے بلکہ ازمنۂ گزشتہ کی بحث نظریات کے غلط حصے کو مسترد کر دینے سے ہمیں یہ فائدہ ہوگا کہ اس کے بعد جو کچھ بچ رہے گا اس کی بنا پر آئندہ کے لیے زیادہ صحیح نتائج قائم کیے جا سکیں گے۔

سلطنت کے ابتداء و آغاز کے متعلق جس قدر مختلف خیالات قائم کیے گئے ہیں ان میں تاریخی اہمیت کے اعتبار سے سب سے زیادہ تقدم نظریۂ معاہدۂ معاشری" کو حاصل ہے۔ جس وقت سے سیاسی تفکر وجود میں آیا ہے اسی وقت سے یہ نظریہ بھی انسانی خیالات کی تاریخ میں نہایت جلی حرفوں سے لکھا ہوا چلا آرہا ہے اور اثر کے اعتبار سے تو یہ سیاسی خوض و نظر پر بھی فوق لے گیا ہے۔ لیکن سر دست اس نظریے کی ابتدا اور اس کی نشو و نما کی بحث کو چھوڑ کر ہم اولاً معاہدۂ معاشری کے اصول کے عام مفہوم کی اجمالی طور سے جانچ کرتے ہیں۔ اس نظریے کا ادعا یہ ہے کہ وہ حکومت کی ابتدا اور اس کے استحقاق کی تشریح و توضیح کے لئے کافی ہے۔ اس مقصد کے لئے اس کی بنیاد اس مسلمہ اصول پر ہے کہ بنی نوع انسان کی تاریخ دو عہدوں پر تقسیم کی جا سکتی ہے۔ ان میں پہلا عہد تنظیم حکومت کے قائم ہونے سے قبل کا اور دوسرا اس کے بعد کا ہے۔ عہد اول میں انسان اپنی حالت طبعی میں پایا جاتا ہے یعنے کسی انسان کے نافذ کردہ قانون کے تابع نہیں ہے بلکہ صرف ایسے قواعد کا پابند ہے جن کی نسبت انسان نے از خود یہ سمجھ لیا ہے کہ یہ قواعد فطرت نے معین کیے ہیں۔ قواعد کے اس مجموعے کو بلکہ ان قواعد کے غیر تحریری ہونے کی وجہ سے خود اس جذب و احساس کو جس کی طرف یہ

قانون منسوب سمجھے جاتے ہیں "قانون فطرت" یا "فطری قانون" کہنا زیادہ مناسب ہے۔ فطری نظم معاشرت کی اس ابتدائی حالت کو انسان جلد سے جلد چھوڑنے پر مجبور ہے۔ اس کی وجہ خواہ یہ ہو کہ یہ حالت فی نفسہ اس قدر نازک ہے کہ اس کا برقرار رکھنا ممکن نہیں ہے یا یہ کہ مرور دہور اور انسانی تطاول و تعدی سے یہ حالت اس قدر تکلیف دہ ہو جاتی ہے کہ اس کا تحمل ناممکن ہو جاتا ہے۔ یہ امر خود اس نظریے کے قائم کرنے والوں کے درمیان معرض بحث میں ہے۔ بہرنوع دونوں صورتوں میں انسان کا میلان یہ ہوتا ہے کہ وہ اپنے دوسرے ہمجنسوں کے ساتھ ایک اتحاد قائم کرلے جس میں "فطری" انفرادیت کی علیحدگی کو ترک کرکے سب ایک ملکی نظم معاشرت یا ایک سیاسی جماعت میں منسلک ہو جائیں۔ اب ہر ایک کا تعلق اپنے دوسرے بنی نوع کے ساتھ بہت کچھ بدل جاتا ہے جب ہر شخص کل مجموعے کے متفقہ تحکم و اقتدار کے تابع ہوتا ہے تو ہر ایک کا تحفظ بھی سب کا مفاد مشترک ہو جاتا ہے۔ اس جماعت سیاسیہ (یا سلطنت) کے تمام ارکان کے حفظ امن کی طمانیت کے لئے ایک مجموعۂ قانون سب کی جانب سے متفقًا نافذ ہوتا ہے تاکہ کوئی شخص کسی دوسرے کے خلاف دست درازی نکر سکے۔ پس اس طرح اگرچہ ہر شخص اس فطری آزادی سے محروم ہو جاتا ہے جو سابق کی حالت طبعی میں اسے حاصل تھی لیکن اس کے عوض میں اسے وہ حفظ و امن حاصل ہو جاتا ہے جس کا وہ فطرتًا مستحق ہے اور جس کی ذمہ داری اب اس کے تمام شرکا کے باہمی معاہدے پر ہو جاتی ہے۔ انسانی قانون، فطری قانون کی جگہ لے لیتا ہے اور ہر فرد احد معاشری فرائض کے مطیع ہونے سے ہر طرح کے معاشری حقوق حاصل کرلیتا ہے۔ یہ عمل یا کم از کم اس کا ماحصل بظاہر زیادہ تر یہ معلوم ہوتا ہے کہ وہ ایک طرح کا معاہدہ یا معاملہ ہے جسے ہر فرد واحد اپنی غرض کے لئے اختیار کرتا ہے اور ذمہ داریوں کے عوض میں حقوق حاصل کرلیتا ہے۔ اب یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا یہ معاملہ ہر ایک سیاسی نظام معاشرت کے لئے واقعی کسی خاص وقت اور خاص مقام میں واقع ہوا یا بتدریج معاشری عمل سے نتیجہ

یا تاّل کے طور پر حاصل ہو گیا اس بحث پر کبھی صاف روشنی نہیں پڑی اور ہمیشہ اس کی کیفیت بین بین رہی۔ اس لیئے ہم کوئی جامع اصول اس بارے میں نہیں قرار دے سکتے کہ آیا جن لوگوں نے معاہدۂ معاشری کے اس خیال کی تائید پر زور دیا ہے، انھوں نے اسے ایک تاریخی واقعہ سمجھا ہے یا محض معاشری تعلقات کی حالت سے ایک توجیہ پیدا کرلی ہے۔

پس معاہدۂ معاشری کے اصول کی عام کیفیت وہ ہے جو اوپر بیان ہوئی۔ اب اگر خود اس اصول کے نشو و نما اور اس کی تاریخ پر ایک سرسری نظر ڈالی جائے تو اس سے بحث کی حقیقت اور زیادہ دلنشیں طور پر واضح ہو جائے گی۔ اس نظریئے کی ابتدا یونانیوں کے فلسفے میں پائی جاتی ہے اور اس کا تعلق بالتخصیص اس زمانہ کے تخیل و تعقل سے ہے جب یونان کی شہری سلطنت زوال پذیر ہو رہی تھی (یونان میں بھی شہری سلطنت وہ مرتب و منتظم ہیئت سیاسیہ تھی جس نے ایتھنز و اسپارٹا کو بلند ترین منزلت پر پہنچا دیا تھا)۔ افلاطون و ارسطو کی تحریروں میں اس کی پسندیدگی کا اظہار شاید ہی کہیں ہوا ہے۔ ان دونوں کے ذہن میں ایک اتم و اکمل شہری سلطنت کا خیال غالب تھا اور اس کی اہمیت کو وہ اہل ملک کی انفرادی ضرورت سے بالاتر و مقدم سمجھتے تھے۔ بلکہ اصل یہ ہے (کہ ان کے خیال کے موافق) فرداً فرداً اہل ملک کا وجود محض سلطنت کی ذات سے قائم و وابستہ تھا۔ اپنے ہمجنسوں کے ساتھ معاشری تعلق رکھنا انسانی فطرت کا ایک جزو لازمی سمجھا جاتا تھا۔ ارسطو کا مشہور مقولہ ہے کہ "انسان ایک سیاسی حیوان ہے" پس جبکہ نظم معاشرت کو تقدم حاصل تھا اور افراد کا وجود صرف اس نظم معاشرت ہی کے توسط سے ممکن تھا اس صورت میں عام قوم کے ساتھ افراد کا معاہدۂ حقوق و فرائض افلاطون و ارسطو کے نظام تعلم میں ایک بیگانۂ محض خیال تھا۔

لیکن چوتھی صدی اور اس کے بعد کے اہل یونان جن سیاسی حالات میں گھرے ہوئے تھے وہ سابقہ حالات سے بالکل ہی مختلف تھے۔ مقدونی

اور رومانی فتوحات کے شہری سلطنتوں کو زیر کر لینے کا اثر یہ ہوا کہ فلسفیوں نے سیاسیات میں خیالی رائیں قائم کرنا ترک کر دیا اور یہ سمجھنے لگے کہ افراد کی سیاسی حیثیت محض ایک امر اتفاقی ہے، جو اُس کی ہستی کو عارض ہو گیا ہے۔ چنانچہ پیروان اپیقورس کی تحریروں میں یہ خیال پایا جاتا ہے کہ ملکی یا غیر ملکی حکومت جو قوانین و فرائض کسی شخص پر عائد کرتی ہے ان کی حیثیت یہ ہوتی ہے کہ خود وہ شخص ان قوانین کو اپنے نفع کے خیال سے قبول کرتا ہے اور اس طرح وہ موجود الوقت حکومت سے گویا ایک طرح کا معاہدہ یا مفاہمت کرتا ہے۔ اسی بنیاد پر معاہدۂ معاشری کے نظریئے کی عمارت بلند ہوئی ہے۔ رومانی قوانین نے تنظیمات کے نشو و نما میں جو کارہائے نمایاں کیے ان میں ایک خاص کام یہ بھی تھا کہ انھوں نے اس خیال کو بہت واضح و صاف کر دیا تھا کہ معاہدہ سے کیا ذمہ داری عائد ہوتی ہے پس اس قسم کے نظام قانون سے اس نظریئے کو مکمل صورت میں لانے کا ایک مزید مواد ہاتھ آگیا[1] لیکن جب مذہب عیسوی کا شیوع ہوا تو اس کی ابتدائی تعلیمات میں یہ عقیدہ بھی داخل تھا کہ دنیاوی نظم معاشرت نتیجہ ہے انسانی گناہ کا اور اس لیئے ہر عیسائی کا یہ فرض ہے کہ وہ نفس کشی کے لیئے دنیاوی حکومتوں کی اطاعت کرے۔ یہ عقیدہ اول اول معاہدۂ معاشری کے مفروضہ مساوات معاملت کے مخالف معلوم ہوتا تھا مگر جب ازمنۂ وسطیٰ کی ہنگامہ آرائیوں میں شہنشاہ و پوپ کے درمیان رقابت کے دعووں نے سیاسی بحث و جدال کا دروازہ کھول دیا، اس وقت معاہدۂ معاشری کے اصول اور نظم معاشرت کی نوعیت کے متعلق قدیم عیسائیوں کے خیالات میں ایک طرح کی بین بین صورت پیدا ہو گئی۔ پوپ کے جانبداروں کا دعویٰ یہ تھا کہ تمام بادشاہ و حکمران (اور اس لیئے شہنشاہ بھی) حسب مرضی خدائے تعالیٰ اپنے مناصب عالیہ پر قوم کے ساتھ معاہدہ کرنے کی وجہ سے قائم ہیں۔ یہ معاہدہ

[1] ڈی. جی. رچی: ڈارون اور ہیگل سنہ ۱۸۹۳ء۔

اس قسم کا ہے جیسا کہ اکابر بنی اسرائیل نے حضرت داود سے کیا تھا۔[1] یہ خیال جب زمانۂ قدیم کے یونانی فلسفہ سے مل گیا تو اس سے معاہدۂ معاشری کی ایک خاص صورت پیدا ہو گئی جس کا مفہوم یہ تھا کہ ایک طرف ایک شخص واحد اور دوسری طرف تمام قوم کے درمیان ایک طرح کا معاہدہ قائم ہو گیا ہے۔ اس عمومی اصول کی اس خصوصی صورت کو اکثر معاہدۂ حکومت[2] کے نام سے تعبیر کیا جاتا ہے۔

(۲) ہابس، لاک، اور روسو نے اس نظریئے سے کس طرح کام لیا۔

اس نظریۂ معاہدہ کو سب سے زیادہ اہمیت اس وقت حاصل ہوئی، جب سترھویں اور اٹھارھویں صدیوں میں مذہبی و سیاسی ہیجان کی وجہ سے یورپ کی سیاسی تنظیمات نئے سانچوں میں ڈھلنے لگیں۔ انگلستان میں ہابس و لاک اور فرانس میں ژاں ژاک روسو، اس کے خاص حامی ہو گئے۔ ان میں سے ہر ایک نے اس مسئلہ کو جس طرح بیان کیا ان پر نظر ڈالنے سے اس کی مکمل صورت اچھی طرح واضح ہو جائے گی۔ ٹامس ہابس نے جو کسی وقت میں چارلس دوم کا اتالیق رہ چکا تھا اور اپنے اخلاقی و سیاسی فلسفہ کی تصانیف کی وجہ سے سترھویں صدی کے مصنفوں میں نہایت ممتاز تھا اپنی کتاب لیویاتھن (Leuiathan) ۱۶۵۱ء میں نہایت خوبی سے اس نظریۂ معاہدہ کو واضح کیا ہے۔ اس کے نظریئے کی بنا انسان کی حقیقی فطرت کے اندازہ کرنے پر ہے۔ ہابس کے خیال کے مطابق انسان ایک بالکل ہی خود غرض اور مطلب پرست حیوان ہے۔ اگر اس کے افعال و حرکات کا تجزیہ کیا جائے تو صاف عیاں ہو جاتا ہے۔ اصلی محرک اُن کا صرف یہ ہے کہ وہ اپنے شہوات اور خواہشوں کو پورا کرے جس صفت کو ایثار کہتے ہیں اس کی بھی جب جانچ کی جاتی ہے تو یہی معلوم ہوتا ہے کہ "انسان قوت کو دوست رکھتا ہے

---

[1] شموئیل آیت ۳۔

[2] و، و، وِلوبی: مملکت کی حقیقت ۱۸۹۶ء باب ۴۔

اور جو مسرت ایثار کے عمل میں لانے سے حاصل ہوتی ہے" وہی اس کا باعث ہے۔ رحم صرف یہ ہے کہ" دوسروں کی مصیبتوں کو دیکھ کر اس خیال سے رنج ہوتا ہے کہ ایسی ہی مصیبت خود ہم پر نہ پڑ جائے۔ پس انسان کی فطرت تو یہ ہے کہ وہ کسی بنج سے بھی میل جول رکھنے والا نہیں ہے بلکہ حقیقت یہ ہے کہ اسے "اپنے ہمجنسوں کی صحبت سے سوائے رنج کے کچھ حاصل نہیں ہوتا" کیونکہ سب کے سب اسی کے مانند حریص وخودغرض ہوتے ہیں۔ لامحالہ فطری حالت ایک جنگ وجدال کی حالت ہے، یعنے ہر شخص اور سب سے برسر خصومت رہتا ہے اس حالت میں "ہر وقت کا خوف اور اچانک موت کا خطرہ لگا رہتا ہے"۔ اور انسان کی زندگی تنہائی غربت، خباثت ودحشت میں بسر ہوتی ہے اور زندگی بھی کم ہوجاتی ہے"۔ اس حالت میں انسان کو ضرورتاً اس امر پر مجبور ہونا پڑتا ہے کہ مشترک تحکم واقتدار کے تحت میں اپنے بنی نوع سے متفق ہوجائے یعنے سب کا کسی نہ کسی کے تحت اقتدار میں آجانا اس سے بہتر معلوم ہوتا ہے کہ فطری حالت میں باہمی جنگ وجدال قائم رہے خواہ یہ اقتدار کیسا ہی مطلق العنان وجبارانہ کیوں نہ ہو۔ انسان آپس میں اس قسم کا جو معاہدہ کرتا ہے اس میں سب کے سب کسی ایک ذی اقتدار کی اطاعت پر اتفاق کرتے ہیں اور ہابس اس ذی اقتدار شخص کو بادشاہ یا مطلق العنان حکمراں قرار دیتا ہے۔ بادشاہ یا حکمراں کو بھی اگرچہ اس معاہدہ سے نفع پہنچتا ہے مگر وہ اس معاہدہ کا کوئی فریق نہیں ہوتا۔ اوپر جس معاہدۂ حکومت" کا اشارہ کیا گیا ہے اس میں اور اس معاہدہ میں فرق یہ ہے کہ چونکہ اس معاہدہ میں بادشاہ فریق نہیں ہوتا اس لیئے وہ اسے شکست بھی نہیں کرسکتا۔ یہ معاہدہ تمام قوم پر ایک دائمی معاشری پابندی کی طرح عائد ہوجاتا ہے اور اس کا فسخ کرنا ممکن نہیں ہوتا۔ اس طرح ہابس نے اس نظریئے سے شخصی حمایت کا کام لیا ہے۔ یہ معلوم ہوتا ہے کہ یہ فلسفی اپنے عالمانہ انداز میں شاہان اسٹوارٹ کی شخصی حکومت کو مستحق اور جائز قرار دیرہا ہے۔

ہابس کے مشہور ہمعصر جان لاک نے اس نظریئے کو جس طرح

پیش کیا ہے اس کی صورت بالکل ہی مختلف ہے وہ حالت فطری کو ایک دائمی جنگ کی حالت نہیں سمجھتا۔ البتہ وہ اسے آسائش و اطمینان کے خلاف سمجھتا ہے۔ اس کی رائے میں سب سے مقدم ضرورت یہ ہے کہ ایک مستقل معین و معلوم قانون بن جائے، کیونکہ انسان نے اپنی خودغرضی اور قانون فطرت کے نہ سمجھنے کیوجہ سے قانون فطرت کو مبہم اور دشوار بنا دیا ہے۔ علیٰ ہذا قانون فطرت میں کوئی معین و مشخص اور غیر جانب دار انصاف کنندہ بھی نہیں ہوتا اور نہ کوئی ایسی قوت ہوتی جو اس قانون کے توڑنے والوں کو سزا دے سکتی۔ ان وجوہ سے لوگ اس طرف مائل ہوتے ہیں کہ حالت فطرت کی "آزادی" کو خیرباد کہکر ملکی نظم معاشرت کے قیود کے تابع ہو جائیں، لیکن اس معاہدے میں جس بادشاہ کی اطاعت پر وہ اتفاق کرتے ہیں وہ خود بھی اس کا فریق ہوتا ہے، لاک نے اس معاہدے کو جس صورت میں پیش کیا ہے وہ معاہدۂ حکومت سے کلیتہً مطابق نہیں ہے کیونکہ وہ نہ صرف بادشاہ کے اقتدار اعلیٰ کو قائم کرتا ہے بلکہ قوم کے جملہ افراد کو تعاہد کی رو سے ایک جماعت سیاسیہ میں متحد کر دیتا ہے[1]۔ دوسری طرف ہابس کے نظریئے میں اور اس میں فرق یہ ہے کہ اس میں بادشاہ بھی ایک فریق ہوتا ہے اور وہ اپنے منصب پر اُسی وقت تک قائم رہ سکتا ہے جب تک وہ معاہدے کی شرائط کا پابند ہو۔ بادشاہ اگر ان شرائط کو توڑ دے تو معاہدہ فسخ ہو جاتا ہے۔ اس صورت میں اس نظریئے سے محدود بادشاہی کے نظام کی بنیاد قائم ہوتی ہے اور لاک گویا ۱۶۸۸ء کے انگریزی انقلاب کو جائز ثابت کرتا ہے۔ ہنگامی پارلیمنٹ نے شاہ جیمز دوم کے خلاف جو باضابطہ الزام قائم کیا تھا کہ اس نے اس قدیمی معاہدے کو پلیٹ دینے کی کوشش کی جو بادشاہ و رعایا

---

[1] پروفیسر رچی آنجہانی نے یہ دعویٰ کیا ہے کہ لاک و روسو کے بیانات کے باہم مقابلہ کرنے کا جو عام رواج ہو گیا ہے وہ غلطی میں ڈالنے والا ہے۔ لاک کے معاہدۂ معاشری کا لب لباب نظم معاشرت کا تشخص ہے نہ کہ کسی بادشاہ کا تقرر۔ رسالہ "پولیٹیکل سائنس کوارٹرلی" ۱۸۹۱ء کا مضمون موسومہ "نظریۂ معاہدۂ معاشری" دیکھنا چاہیئے۔

کے درمیان میں قائم تھا اسی کی بنا پر لاک نے اس کے بعد اپنی تصنیف "رسالۂ حکومت" (مؤلفہ سنہ ۱۶۹۰ء) میں انقلاب کی حمایت کی۔

اٹھارھویں صدی کے بہت بڑے فرانسیسی مصنف ژان ژاک روسو کا نقطۂ خیال بہت سختی کے ساتھ ان دونوں سے مخالف ہے، روسو کی کتاب "معاہدۂ معاشری" سنہ ۱۷۶۲ء کو یہ سمجھنا چاہیئے کہ اٹھارھویں صدی میں اس نظریئے کے متعلق جو خیالات غالب تھے یہ کتاب ان سب کی توضیح ہے۔ روسو کے خیال میں حالت فطری کا زمانہ[1] ایک ایسا عہد تھا جس کا لطف و آرام انتہائی حد کو پہنچا ہوا تھا۔ وہ سادہ زندگی بسر کرنے والا وحشی جس کی صحت و توانائی کو ہنوز تمدن و تہذیب کے جانگداز اثرات نے کمزور نہیں کیا تھا، وہ بہت آسانی کے ساتھ خود اپنی تمام ضروریات کو پورا کر لیتا تھا۔ اس مفروضہ فطری حالت سے روسو اس امر کی توقع کرتا ہے کہ متحدہ دنیا تعلیم و اخلاقیات وغیرہ کے متعلق اسی کی طرف رجوع کرے۔ لیکن جب آبادی کی تعداد بڑھ جاتی ہے تو پھر ابتدائی حالت مفید نہیں رہتی۔ انسان کی اس طبعی حالت میں اس کی قوت برداشت کو جن دقتوں کا سامنا کرنا پڑتا ہے وہ دقتیں اس سے بدرجہا زیادہ ہو جاتی ہیں کہ ہر شخص کی انفرادی قوت اس کا تحمل کر سکے۔ پس انسان مجبور ہوتا ہے کہ وہ اس "فطری آزادی" کو ترک کر دے جس میں وہ خیالی طور پر یہ سمجھتا تھا کہ "اسے ہر ایسی شے پر جو اس کے قابو میں آسکے غیر محدود حق حاصل ہے" اور اپنے ہمجنسوں سے اتحاد کر کے طبعی آزادی کے بجائے ملکی آزادی قائم کرے۔ اس ضرورت کے لئے اسے مجبوراً اتفاق باہمی کی ایک "ایسی صورت اختیار کرنا پڑتی ہے جس میں ہر شریک کار کی ذات و جائداد کی صیانت و حفاظت کل قوم کی پوری قوت و طاقت سے ہو سکے اور جس میں ہر شخص اگرچہ سب سے متحد ہوتا ہے مگر درحقیقت وہ خود اپنا ہی

---

[1] حالت فطری کے متعلق روسو نے اپنے خیالات کا اظہار اپنی کتاب "عدم مساوات" میں کیا ہے۔

اطاعت کرتا اور مثل سابق کے آزاد رہتا ہے۔" یہ ہے وہ معاہدۂ معاشری جس میں ہر شخص کل قوم کا حلیف ہوتا ہے۔ بادشاہ (یا کسی قسم کا حکمران گروہ) اس معاملت میں کوئی فریق نہیں ہوتا اور نہ ایک یا متعدد حکمرانوں کے اپنے منصب پر قائم رہنے کی کوئی میعاد اس معاہدے کی شرائط میں داخل ہوتی ہے۔ بادشاہ محض ایک مامور عہدہ دار ہوتا ہے اور اپنے منصب پر صرف اس "مرضیِ عامہ" کے حکم سے قائم رہتا ہے جو اس معاہدے کے نتیجے کے طور پر "اقتدار اعلیٰ" کی حیثیت سے ظہور پذیر ہوتی ہے۔ اس سے لامحالہ یہ نتیجہ نکلتا ہے کہ مرضی عامہ اگر مناسب سمجھے تو ہر ایک بادشاہ کو معزول کر سکتی ہے۔ پس معاہدۂ معاشری کا ایک ہی نظریہ ہابس کے ہاتھ میں پڑ کر شخصی بادشاہی کی حمایت کا آلہ بن گیا، لاک نے اسے آئینی بادشاہت کے لئے سپر بنایا اور روسو نے اس کو عوام الناس کے اقتدار شاہی کا ہتھیار بنا لیا۔

(۳) اس نظریئے کی تنقید۔ اب ہم اس نظریئے کی توضیح و تشریح کو چھوڑ کر اس کے تنقیدی پہلو کی طرف توجہ کرتے ہیں۔ خود اٹھارھویں صدی میں ڈیوڈ ہیوم کی جانب سے اس پر اعتراض ہو چکا ہے[1]، اور انیسویں صدی میں تو تمام مصنفوں نے اسے ہدف ملامت بنا لیا ہے اور اب تو یہ سمجھنا چاہیئے کہ یہ نظریہ بالکل مسترد ہو چکا ہے۔ جیریمی بنتھم اس کی بابت لکھتا ہے کہ "میں اس قدیمی معاہدے کو سلام کرتا اور اس جھنجھٹ کو صرف ان لوگوں کے دل خوش کرنے کے لئے چھوڑ دیتا ہوں جو سمجھتے ہیں کہ انھیں اس کی ضرورت ہے"۔ کے بلنچلی جو سوئس نژاد اور جو جرمانی زبان کے مصنفین علم السیاست میں ایک بہت ہی ممتاز شخص ہے وہ اس نظریئے کو نہ صرف واقعات تاریخی کے خلاف، اور غیر معقول بیان کرتا ہے بلکہ "اسے نہایت درجہ خطرناک قرار دیتا ہے کیونکہ اس سے سلطنت اور اس کے جملہ تنظیمات، افراد کی حرص و ہوس کا ماحصل بن جاتے ہیں۔"

---

[1] ہیوم کے فلسفیانہ تصانیف (اڈنبرا ۱۸۵۴ء) جلد سوم مضمون دوازدہم۔

اس معاہدۂ معاشری کے خلاف جو دلائل پیش کیئے گئے ہیں ان میں سب سے زیادہ بدیہی اور سب سے زیادہ لاجواب دلیل یہ ہے کہ تاریخ میں کہیں بھی اس نظریئے کی بنا کا پتہ نہیں چلتا۔ کہیں بھی کوئی اندراجی شہادت اس امر کی نہیں ملتی کہ وحشیوں کا کوئی غول جس میں پہلے سے کسی قسم کا نظم یا سیاسی خیال نہ تھا قصداً مجتمع ہو کر اس نقص کو دور کرے۔ نہ یہ قیاس قرین عقل معلوم ہوتا کہ سب سے اول جو سلطنت عالم وجود میں آئی ہو وہ کسی ایسی تعمدی کارروائی کا نتیجہ ہو کیونکہ اس سے یہ فرض کرنا لازم آتا ہے کہ اس سلطنت کے بانیوں کے دل میں سلطنت کو وجود میں لانے سے پہلے معاشری نظم ونسق کا تصور موجود تھا یعنے قبل اس کے کہ حکومت کے آثار نفس الامر میں پیدا ہوں اُن کو اس کا علم تھا کہ حکومت ہے کیا شے۔ اس کے خلاف یہ دلیل پیش کی گئی ہے کہ تاریخ سے ایسی مثالیں ملتی ہیں جنھیں معاہدۂ معاشری کی بنا کہہ سکتے ہیں۔ البتہ یہ مثالیں ایسے لوگوں میں نہیں ملتیں جو ہنوز حکومت کے مقصد سے بالکل نابلد ہوں بلکہ یہ مثالیں ان گروہوں میں ملتی ہیں جو اس سلطنت سے جدا ہو گئے ہوں جس میں وہ اب تک رہتے آئے تھے اور اب ارادتاً ایک جدید نظام قائم کرنا چاہتے ہوں۔ ان مثالوں میں سب سے زیادہ مشہور مثال جہاز "میفلاور" کے پیوریٹنی تارکان وطن کی ہے۔ وہ ہنوز جہاز ہی پر تھے کہ انھوں نے ایک دستاویز مرتب کر کے دستخط کیئے اور اس میں یہ تحریر کیا کہ "ہم مقران خدائے تعالیٰ کے حضور میں اور آپس میں ایک دوسرے کے روبرو باقرار صالح باہم گر یہ عہد کرتے ہیں کہ ہم سب مل کر ایک ملکی جماعت سیاسیہ بن جائیں گے تا کہ ہم اپنی حفاظت اور اپنے انتظام کو بہتر طور سے انجام دے سکیں" پروفیسر ریچی[1] لکھتے ہیں کہ "کارلائل کے اس اعتراض کا کہ ژان ژاک روسو معاہدۂ معاشری کی کوئی تاریخ نہیں مقرر کر سکا ایک دلنشین ومسکت جواب یہ ہے کہ یہ تاریخ ۱۱ نومبر ۱۶۲۰ء تھی"۔ اس دور کی تاریخ امریکہ میں اس قسم کی

[1] ریچی پولیٹیکل سائنس کواٹرلی (سہ ماہی رسالۂ علم السیاست) ۱۸۹۱ء۔

مزید مثالوں کے لیئے پیرا ڈیمنس کا معاہدہ ۱۶۲۰ء اور نیو ہیون کا معاہدۂ آبادکاری ۱۶۳۹ء موجود ہیں۔ یہ بھی دعویٰ کیا گیا ہے کہ ممالک متحدہ امریکہ اور اس کی مختلف ریاستوں کے تحریری نظامہائے سلطنت معاشری معاہدات کی تاریخی مثالیں ہیں مگر ان مثالوں سے زیادہ سے زیادہ یہ استدلال کیا جاسکتا ہے کہ جو لوگ پہلے سے ملکی معاشرت کے فرائض وحقوق کے عادی تھے انھوں نے اپنے لیئے ایک خاص قسم کی حکومت قائم کرلی۔ اس سے یہ نتیجہ نہیں نکل سکتا کہ جو لوگ سیاسی تنظیمات سے بالکل ناآشنا تھے انھوں نے کوئی سلطنت قائم کرلی ہو۔ اگر معاہدۂ معاشری کے نظریہ سے صرف یہ مقصود ہے کہ بعض حالتوں میں لوگوں نے اپنے مشترک وعام اتفاق سے خاص قسم کی حکومتیں قائم کرلیں تو پھر اس کا انکار مشکل ہے۔

البتہ یہ ممکن ہے کہ معاہدۂ معاشری کے اصول کی اس حیثیت کو ترک کردیا جائے کہ اس سے کسی تاریخی واقعہ کا اظہار ہوتا ہے اور پھر بھی اس کی اس حیثیت کو قائم رکھا جائے کہ اس سے فرد واحد اور سلطنت کے تعلقات کی مناسب توضیح ہوتی ہے تو پھر اس نظریے یہ کوئی تاریخی مسئلہ نہیں رہتا بلکہ عقلاً ایک تحلیلی تصور ہو جاتا ہے جس کا منشا یہ ہے کہ سلطنت کا قیام اس وجہ سے بجا ہے کہ اس سے فرد واحد وجماعت سیاسیہ کے درمیان خدمات کا مبادلہ دونوں کی آزادانہ مرضی سے ہوتا ہے۔ فرد واحد اپنی اطاعت کے عوض حفاظت حاصل کرتا ہے۔

انیسویں صدی کے اوائل کے اکثر سیاسی فلسفہ داں اسکی صورت میں اس مسئلۂ معاہدہ کو قائم رکھتے ہیں۔ کانٹ کا نقطۂ خیال بھی یہی ہے۔[1]

---

[1] کانٹ کا رسالہ (مقالات عامہ وغیرہ (On the Common Saying) دیکھنا چاہیئے۔ نوعیت سلطنت کے متعلق کانٹ کے خیال کی بہت اچھی تشریح پروفیسر پاؤلسن نے کی ہے۔ اس کے لیئے پاؤلسن کی کتاب "امینول کانٹ" (نیویارک سنہ ۱۹۰۲ء) صفحات ۳۴۳ — ۳۶۱ دیکھنا چاہیئے۔

وہ کہتا ہے کہ اس معاہدہ کو "یہ نہ سمجھنا چاہیئے کہ وہ ایک تاریخی واقعہ ہے کیونکہ
اس اعتبار سے تو اس کا وجود ممکن ہی نہیں ہے لیکن یہ ایک قرین عقل
تخیل ہے جس کی عملی حقیقت یہ ہے کہ قانون بنانے والا اپنے قوانین کو
اس طرح مرتب کرے کہ وہ ایک معاشری معاہدے کا نتیجہ معلوم ہوں۔
اس حیثیت سے یہ نتیجہ قانون عامہ کے قرین انصاف ہونے کی جانچ کا ایک
ذریعہ قرار پاتا ہے[1] لیکن معاشری تعلقات کی مثال کامل ہونے کی
حیثیت سے بھی اس اصول معاہدہ پر اعتراضات کیئے گئے ہیں بلکہ یہ
کہنا چاہیئے کہ مخاصمانہ اعتراضات نے ہجوم کر کے اسے بالکل لپیٹ کر دیا ہے۔
دعوی یہ کیا گیا ہے کہ سلطنت کے اندر افراد کی شرکت آزادانہ اجتماع سے
نہیں ہوئی ہے بلکہ یہ ایک طرح کی ناقابل شکست قید اور ایک اضطراری
تعلق ہے۔ ہم میں سے ہر شخص سلطنت کے اندر پیدا ہوتا ہے "ہم سلطنت
کے جزو ہیں، اور سلطنت ہمارا جزو ہے" سلطنت کوئی باہمی بیمہ کی انجمن نہیں
ہے کہ اہل ملک چاہے اس کی شرکت قبول کریں چاہے اس سے انکار
کر دیں۔ یہ بھی نہیں ہے کہ ہمارا معاشری فرائض کا صحیح معیار ایسے مفاد کے
اندازے سے ہو جو ہمیں نظام معاشرت سے حاصل ہوتے ہیں۔ ہمارے
روزمرہ کے تجربے سے سلطنت کی جو نوعیت و حقیقت ہم پر واضح ہوتی
ہے وہ اس محدود خیال کے مغائر ہے جو تعلق معاہدہ کی تنگ خیالی

---

[1] اس مرمہ و معتدل صورت میں اصول معاہدۂ معاشری اجرائے محاصل کے نظریۂ سود مندی کی
بنیاد قرار پاتا ہے۔ اس اصول کے موافق افراد سے ضروریات عامہ کے مصارف کی شرکت کا
مطالبہ اس جہت سے نہیں کیا جاتا کہ ان کی حیثیت کیا ہے بلکہ ان سے یہ چاہا جاتا ہے کہ جس قدر
نفع انھیں پہنچتا ہے اسی تناسب سے وہ محصول بھی دیں۔ عملی حیثیت سے ان دونوں
اصولوں کے موافق دولتمندوں پر غریبوں کے بہ نسبت زیادہ سخت محصول عائد ہوگا مگر
ان دونوں نظریات میں سلطنت کے ساتھ فرد واحد کے تعلقات کے جو بنیادی خیالات
مضمر ہیں وہ حقیقتاً ایک دوسرے سے مغائر ہیں۔

"جیسا دین ویسا لین" کے مفہوم سے پیدا ہوتا ہے۔ حب الوطنی (فرد واحد کے اپنے ذاتی مفاد کو فوائد ملت پر قربان کر دینے) کو ہم سب سے بڑی نیکی سمجھتے ہیں۔ ہم سلطنت سے یہ توقع رکھتے ہیں کہ وہ غریبوں اور بیکسوں کے ساتھ خاص مراعات کرے، ہم سلطنت سے یہ چاہتے ہیں کہ وہ اپنے کاموں میں صرف موجودہ نسل ہی کے مفاد کا نہیں بلکہ آئندہ نسلوں کے مفاد کا بھی خیال رکھے۔ سلطنت کا حسن وجمال یہ ہے کہ وہ تمام ملت کی مساعی اخلاقیہ کا ایک درخشاں آئینہ ہو۔ یہاں جس خیال کی طرف اشارہ کیا گیا ہے اس کا کامل اظہار اس اصول میں ہوتا ہے جسے "سلطنت کا "نظریۂ نامیہ" کہتے ہیں اور جس کی تحقیق وتنقید آئندہ باب میں ہوگی۔

(۴) نظریۂ مبداء ربانی

معاہدۂ معاشری کے نظریہ کو جو اہمیت حاصل ہے اس کی وجہ سے ضروری تھا کہ اس مبحث پر کسی قدر شرح وبسط کے ساتھ گفتگو کی جائے۔ لیکن دوسرے مغالطہ آمیز اصولوں پر نسبتاً مختصر بحث کی جائے گی ان مغالطہ آمیز اصولوں میں دو اصول خاص ہیں۔ ایک تو سلطنت کے مبداء ربانی کا اصول ہے اور دوسرا اصول تغلب یعنے جبر وقوت کا ہے۔ مبداء ربانی کا نظریہ جو بادشاہوں کے حقوق خداداد کے نام سے زیادہ مشہور ہے اب سیاسی حیثیت سے بالکل متروک سمجھا جاتا ہے۔ اس کا تعلق خاص کر سولھویں اور سترھویں صدیوں سے ہے۔ اس کی ابتدا اس زمانے میں ہوئی جب پوپ وشہنشاہ کے درمیان ازمنۂ وسطیٰ کا مناقشۂ عظیم فرو ہو گیا تھا اور منظم شاہی حکومتوں کی طرف سے عوام کے اقتدار اعلیٰ کے ترقی کن خیال کی مخالفت شروع ہو گئی تھی۔ اس کا اصل الاصول یہ ہے کہ ہر ایک موجود الوقت سلطنت ایک ایسی تنظیم ہے جو مشیت الٰہی سے قائم ہوئی ہے۔ بموجب اس نظریہ کے حکومت یا یہ کہئے کہ بادشاہ (کیونکہ اس اصول کا مقصد اصلی شاہی نظام کی حمایت

کرنا تھا) بلاواسطہ خدا کا نائب ہے اور اس کے مقابلہ میں انفرادی حقوق کے کسی فرضی اصول کی کوئی حقیقت نہیں ہے۔ اس میں شک نہیں کہ ایک حد تک عام طور پر یہ تسلیم کیا جاتا ہے کہ تمام انسانی تنظیمات میں خدا کی قدرت غالب ہے مگر حقوق خداداد کا نظریہ اس سے بہت آگے بڑھا ہوا ہے۔ اس کا ادعا یہ ہے کہ خدا نے سیاسی اقتدار کو ایک خاص طریقے اور ایک خاص مداخلت سے تفویض کیا ہے اور اس نے یہ مناسب سمجھا ہے کہ عام ملت کے لیئے اجتماعی سیاسی فوقیت کو باطل قرار دے دے۔ اس قسم کی کتابوں میں جیسے کہ سر رابرٹ فلمر کی پیٹری آرکا ۱۶۸۰ء ہے (جس میں آخری زمانہ کے شاہان اسٹوارٹ کی ذات ربانی کی شان سے حمایت کی گئی ہے) اس نظریہ کی انتہائی حد یہ ہے اور ان میں یہ خیال ظاہر کیا گیا ہے کہ تخلیق کائنات کے وقت حضرت آدمؑ کو جو الوہی حق حاصل تھا وہ سلسلہ بہ سلسلہ یورپ کے بادشاہوں اور حکمرانوں کی طرف منتقل ہوتا آیا ہے۔ اس حیثیت سے اب اس زمانے میں اس نظریہ کی تردید کی کوئی ضرورت ہی نہیں معلوم ہوتی لیکن اس اصول کے اکثر ناقدوں نے یہ ظاہر کیا ہے کہ یورپ کی قوموں کے سیاسی خیالات کی تہ میں اس اصول کا بہت گہرا اثر اب بھی باقی رہ گیا ہے۔ یہ خیال کہ شاہی کو خدا کی طرف سے ایک خاص رضا حاصل ہے ابھی تک برطانیۂ عظمیٰ اور براعظم یورپ کے بہت سے لوگوں کے دلوں سے کلیتہً زائل نہیں ہوا ہے۔ وہ اب بھی یہی سمجھتے ہیں کہ "بادشاہ پر ایک طرح کے ربانی امتیازات نازل ہوتے رہتے ہیں"[1]

(۵) نظریۂ جبر و قوت

سلطنت کے آغاز اور اس کے مفہوم کی تشریح کے مغالطہ آمیز اصولوں میں سے آخر میں ہمیں نظریۂ تغلب یعنے (جبر و قوت) کے متعلق بیان کرنا ہے۔

---

[1] اس بحث پر والٹر بیجٹ کی تصنیف "نظام سلطنت انگلشیہ" باب ۳ اور ج، ن، فگس کی "بادشاہوں کے حقوق ربانی" دیکھنا چاہئے

یہاں بھی وہی نظریہ انھیں دونوں حیثیتوں میں ظاہر کیا جاتا ہے یعنے سلطنت کے نشوو نما کی تاریخی تاویل اور اس کے وجود و قیام کا عقلی استحقاق۔ تاریخی طور پر اس کا مفہوم یہ ہے کہ حکومت انسان کے غصب و تعدی کا نتیجہ ہے۔ سلطنت کا آغاز اس طرح پر ہوا کہ انسان نے انسان کو پکڑ کر غلام بنا لیا۔ کمزور قبیلوں کو فتح کر کے زیر کر لیا گیا اور زیادہ عام فہم طور پر یہ کہنا چاہیئے کہ جسمانی طاقت کی فوقیت نے افتخار و غلبہ کی خواہش پیدا کر دی اور اسی سے سلطنت قائم ہوئی۔ قبیلے سے بادشاہت اور بادشاہت سے شہنشاہی کی تدریجی ترقی محض اسی کارروائی کا سلسلہ ہے۔ یہ خیال کلیسا کے پادری اور ازمنۂ وسطیٰ کے مذہبی عالموں میں زیادہ شائع تھا کیونکہ یہ لوگ دنیاوی بادشاہت کی حیثیت کو اس وجہ سے پست کر کے دکھاتے تھے کہ دنیاوی قوت پر مذہبی قوت کا غلبہ زیادہ عیاں ہو جائے۔ گریگوری ہفتم نے ۱۰۸۰ء میں لکھا تھا کہ "ہم میں سے کون اس بات کو نہیں جانتا کہ ان ملوک و امرا کے آبا و اجداد وہ لوگ تھے جو خدا سے غافل اور اپنے غرور و نخوت، ظلم و ستم، عیاری و مکاری، قتل و غارت اور ہر طرح کے جرموں کے ذریعہ سے (جیسے شیطان بحیثیت دنیاوی حکمران کے بھڑکاتا رہتا ہے) کسی نہ کسی طرح اپنے بنی نوع پر غالب آ گئے تھے اور اپنی حرص و ہوس اور اپنے ناقابل برداشت دعاوی میں وہ بالکل اندھے بن گئے تھے[۱]"

زمانۂ جدید میں ہم دیکھتے ہیں کہ اس سے بالکل ہی مغائر مقصد کے لیئے اسی قسم کے خیالات ظاہر کیئے جاتے ہیں جس کی مثال ہربرٹ اسپنسر کی ابتدائی سیاسی تحریروں میں ملتی ہے[۲]۔ وہ لکھتا ہے کہ "حکومت بدی کا بچہ ہے

---

[۱] اوٹو گیر کے "نظریات سیاسیہ ازمنۂ وسطیٰ" (Political Theory of the Middle Ages) مترجمہ پروفیسر میٹلینڈ سنہ ۱۹۰۰ء۔

[۲] "سکونیات معاشری" (Social Statics) سنہ ۱۸۴۹ء۔

اور اس کا موروثی اثر اس کے ہر فعل سے ظاہر ہوتا ہے"۔ اہل کلیسا تو دنیاوی طاقت کو اس وجہ سے بدنام کرتے تھے کہ اس سے ان کے مذہبی اقتدار کو فائدہ پہنچے لیکن ہربرٹ اسپنسر اور "حکومتی گروہ" کے سخت تر مصنفین اس وجہ سے ایسا کرتے ہیں کہ ان کے نزدیک انفرادی حقوق کا قائم رکھنا سب سے مقدم ہے۔ ہم دیکھتے ہیں کہ مارکس اینگلز اور جرمنی کے دوسرے اشتراکیت پسند مصنفوں نے اس نظریۂ تغلب میں خوب ہی نکتہ آفرینیاں کی ہیں مگر وہاں اس مسئلہ کی نوعیت میں ایک ذرا سا فرق ہو گیا ہے۔ سلطنت کے نشو و نما کو غصب و تعدی کی طرف منسوب کیا جاتا ہے جس کا منشا یہ ہے کہ قوم کے ایک حصہ کو اس امر میں کامیابی ہو گئی کہ وہ اپنے باقی ہمجنسوں کو ان کی محنت کے جائز ثمرہ سے محروم کر دے۔ موجودہ حکومتوں سے صرف اس امر کا اظہار ہوتا ہے کہ انھوں نے اپنے تہدیدی انتظام کے ذریعہ سے مزدوری پیشہ لوگوں کو غلامی میں جکڑ لیا ہے[1] اجتماعیت پسند مصنفوں کے نزدیک سلطنت کے تہدیدی اقتدار کے فی نفسہٖ قائم ہونے میں کوئی خرابی نہیں ہے۔ ان کا اعتراض جو کچھ ہے وہ سلطنت کی اس وقت کی مخصوص ہیئت پر ہے جس کی وجہ وہ یہ بیان کرتے ہیں کہ از روئے تاریخ سلطنت کی ابتدا ہی ناروا و ناجائز طریق پر ہوئی۔ اس نظریۂ جبر و قوت کی عام حیثیت کے متعلق یہ کہنا مناسب ہے کہ اس میں غلطی یہ ہے کہ اس نے ارتقائے معاشری کی ایک خاص شق کو بڑھا کر دکھایا ہے اور تنہا اسی کو ذی اقتدار قوت قرار دیا ہے۔ کوئی شخص بآسانی اس سے انکار نہیں کر سکتا کہ ایک حد تک حکومت کی بنا تغلب و تعدی پر ہے، لیکن جیسا کہ ابھی آگے چل کر معلوم ہو جائے گا سلطنت کی تنظیم کی بنا زیادہ تر ان قوتوں پر ہے جو اس جبر و قوت کے مسئلہ سے بالکل ہی جداگانہ

---

[1] مارکس اور اینگلز نے فریق اشتمالیت کے خیالات کا جو باضابطہ بیان ۱۸۴۸ء میں شائع کیا تھا اس میں انھوں نے اس اخراج کے تاریخی واقعات کے تسلسل کا خاکہ کھینچا ہے۔

تے ہیں کانٹ نے لکھا ہے کہ "اگر شیطانوں کی بھی کوئی آبادی ہوتی تو ان کو بھی اپنا نفع اس میں نظر آتا کہ عام رضامندی سے ایک تمدیدی سلطنت قائم کریں"

اس جبر و قوت کے نظریے نے صرف سلطنت کے عروج و ترقی کے تاریخی واقعہ ہی کی حیثیت سے سیاسی خیال پر اثر نہیں ڈالا بلکہ سلطنت کے جائز و حق بجانب ہونے پر بھی اس کا اثر پڑا ہے۔ اس نظریہ کو صاف لفظوں میں اگر بیان کیا جائے تو وہ یہ ہے کہ جس کی لاٹھی اس کی بھینس۔ اس نقطۂ خیال کی تشریح کرتے ہوئے بی نیک نے لکھا ہے کہ "ہر شخص مجبور ہے کہ اس اصول کے سامنے سر تسلیم خم کر دے کیونکہ اس سے مفر کی کوئی صورت نظر نہیں آتی" بلنچلی تو اپنے خیال میں یہاں تک بڑھا ہوا ہے کہ لکھتا ہے کہ "اس مسئلہ میں صداقت کا کچھ نہ کچھ شائبہ ضرور ہے کیونکہ یہ اس عنصر (یعنی قوت) کو نمایاں کر کے دکھاتا ہے جو سلطنت کے لئے لابد و لازمی ہے اور اپنے مخالف نظریۂ معاہدہ کے مقابلہ میں کچھ نہ کچھ صحیح اور درست معلوم ہوتا ہے جس میں سلطنت کی بنیاد افراد کی آزادانہ مرضی پر قرار دی گئی ہے جس کا لازمی نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ سیاسی کمزوری و بے بسی پیدا ہو جاتی ہے[1]" لیکن جب تخیلات کی نزاکتوں سے علحدہ ہو کر محض ایک امر واقعہ کے طور پر دیکھا جائے تو یہ رائے مطلق قرین قیاس نہیں معلوم ہوتی۔ روسو نے مدتوں پہلے یہ کہا ہے اور اب بھی یہی کہا جا سکتا ہے کہ جو حق قوت کے زور سے عطا ہوتا ہے وہ بظن غالب اسی وقت تک قائم رہ سکتا ہے جب تک کہ وہ عطا کرنے والی قوت قائم رہے۔ پس سلطنت کی اطاعت اسی وقت تک لازم آتی ہے جب تک کہ کوئی شخص اس اطاعت سے نکلنے کی کوئی صورت نہ دیکھے۔ اس رائے میں کسی قسم کی صداقت کا ہونا نہ ہونے کے برابر ہے۔

اقتدار حکومت کی حمایت کی حیثیت سے نظریۂ تغلب (جبر و قوت)

---

[1] "نظریۂ سلطنت" (Theory of the State) کتاب چہارم باب ہشتم۔

لڈوگ فون ہیلر کے ہاتھ میں پڑ کر بالکل ہی دوسری صورت اختیار کر لیتا ہے۔ اس نے اپنا خیال اس زمانے میں ظاہر کیا ہے جب کہ انقلاب کی جنگوں اور نپولین کی لڑائیوں نے اٹھارھویں صدی کی روشن خیالی کے درخشاں توقعات کے بجائے برّ اعظم پر ہر طرف تباہی و بربادی کا منظر پیش نظر کر دیا تھا۔ ایسی حالت میں عوام الناس کے اقتدار اعلیٰ کو سرا ہنے اور اسے آسمان پر چڑھا دینے کے بجائے وہ بالطبع شاہی اقتدار کے اصولوں کی طرف پلٹ گیا ہے۔ ہیلر کے نزدیک حکومت کی بنیاد اس طبعی قانون پر ہے کہ "قوی تر شخص حکمراں ہوتا ہے"۔ مگر اس میں جو اصول مضمر ہے وہ ایثار و مرحمت کا اصول ہے تغلب کا اصول نہیں ہے۔ انسانی تعلقات اور معاشری روابط کا بنیادی اصول یہ ہے کہ کمزور کا اعتماد قوی پر ہوتا ہے۔ ایک جانب سے اطاعت ہوتی ہے دوسری جانب سے حفاظت۔ ہمیں یہ کیفیت ماں باپ اور اولاد، شوہر اور بیوی، آقا اور خادم کے تعلقات میں نظر آتی ہے۔ بادشاہ و رعایا کا صحیح تعلق باہمی بھی یہی ہے۔ یہ کیفیت نہ تو کسی آزادانہ عمل سے پیدا ہوئی ہے اور نہ کوئی معاہدہ ہے بلکہ عالم کائنات کی ایک بنیادی ترتیب ہے۔ ہیلر کی دلیل یہ ہے کہ "اسی طرح ہم یہ بھی کہہ سکتے ہیں کہ انسان و آفتاب کے درمیان بھی یہ معاہدہ ہے کہ انسان آفتاب کو یہ اجازت دیتا ہے کہ وہ اسے گرم کرے"۔ پس اس طرح کمزور کے قوی کے تابع ہونے کا یہ عالمگیر قانون، مطلق العنان بادشاہی اور نامحدود اطاعت کے نظریہ کی بنا قرار دیتا ہے۔ اگرچہ اس نظریہ کو ایثار، شفقت و مرحمت کا لباس پہنایا گیا ہے مگر کہنا صرف یہ ہے کہ شاہی اقتدار حکمراں کی ملک ہے اور وہ جس طرح چاہے اس سے کام لے۔ اس حیثیت سے اس کی تردید کی کوئی ضرورت نہیں ہے[۱]۔

---

[۱] فون ہیلر کی تصنیف "بحالی علم السیاست" Restoration of Political Science ۱۸۱۶ء و ۱۸۳۴ء کے درمیان جلدوں میں شائع ہوئی۔ اس کے نظریۂ حکومت ابوی کے مقصد پر پول ژانے نے تاریخ علم سیاسیات (Histoire dela Scince Politique) جلد دوم میں اور سی لیرین نے نظریۂ اقتدار اعلیٰ (Theory of Sovereignty) باب چہارم میں بحث کی ہے۔

قابل مطالعہ کتابیں

ڈبلیو۔ ڈبلیو ولو بی "نوعیت وکیفیت سلطنت" Nature of the State

۱۸۹۶ء باب سوم، چہارم، پنجم، ششم،

جے۔ ڈبلیو برگس۔ "علم سیاسیات وقانون دستوری"
Political Science and Constitutional Law

۱۸۹۸ء جلد اول کتاب دوم باب دوم

جے جے روسو "معاہدۂ معاشری" Social Contract

۱۷۶۲ء کتاب اول باب یکم تا نہایت نہم۔

سر فریڈرک پولک "تاریخ علم سیاسیات" History of the Science of Politics

۱۹۰۰ء باب سوم

اسناد مزید

آر ہوکر "نظم حکومت کلیسا" Ecclesiastical Polity ۱۵۹۴ء

جان لاک۔ رسالۂ حکومت ملکی Treatise on Civil Government ۱۶۹۰ء

ٹی ہابس۔ لیوایاتھن Lewathean ۱۶۵۱ء

ڈی۔ جی۔ رچی "ڈارون وہیگل" Darwin and Hegel ۱۸۹۳ء

ڈی ہیوم "مضامین" Essays ۱۷۴۱ء۔ ۱۷۴۲ء

و ڈبلیو گراہیم "فلسفۂ سیاسیۂ انگلشیہ" English Political Philosophy ۱۸۹۹ء

(ہابس۔ لاک۔ برک صفحات ۱۔ ۱۷۴)

اے ل۔ لوئیل: مضامین بموضوع "حکومت" Essays on Government

نمبر ۳ ۱۸۸۹ء صفحہ ۵۱

باب سوم
سلطنت کا مبداء صحیح

(۱) سلطنت، تاریخی یا ارتقائی نظر سے۔ (۲) نظریات حکومت ابوت وحکومت اموموت (۳) منازل ارتقا۔ ارسطا طالیسی دور (۴) فوجی و اقتصادی عناصر (۵) ارتقاء سیاسی کی چند عام ہئیتیں۔

۱۔ سلطنت، تاریخی یا ارتقائی نظر سے۔ گزشتہ باب میں جو مغالطہ آمیز نظریات پیش کیے گئے ہیں ان کا فائدہ یہ ہے کہ ان سے مبداء سلطنت کے متعلق ایک صحیح اندازہ قائم کرنے کا راستہ تیار ہو جاتا ہے۔ زمانۂ موجودہ کے بہترین مصنفوں کی رائے کا ماحصل یہ ہے کہ سلطنت کے متعلق ایک تاریخی یا ارتقائی نظریہ قائم کیا جائے جس کا منشا یہ ہے کہ سلطنت کے وجود میں آنے کا کوئی ایک وقت معین نہیں قرار دیا جا سکتا یا سلطنت کسی ایک تحریک یا تجویز کا نتیجہ نہیں ہے بلکہ اس میں نشو و نما و ارتقا کی حالت پائی جاتی ہے اور وہ نتیجہ ہے تدریجی ترقی کا جس کے آثار انسان کی تمام معلومہ تاریخ میں پائے جاتے ہیں اور جو اس معلومہ دور سے بھی بعید و نامعلوم زمانے تک پہنچتے ہیں۔ پروفیسر برجس لکھتے ہیں کہ "یہ رائے کہ سلطنت تاریخ کا ثمرہ ہے اس کے معنی یہ ہیں کہ انسان کا نظام معاشرت ایک بالکل نامکمل حالت سے شروع ہو کر درجہ بدرجہ برابر ترقی کرتا اور بدنما و نامربوط صورتوں سے نکل کر ایک کامل و عالمگیر نظم و نسق کی صورت اختیار کرتا جا رہا ہے اور یہی مراد سلطنت سے ہے۔" اس لیے انسان کی نسبت یہ خیال کرنا بالکل غلط ہے کہ اسے اپنے مدارج ارتقا میں پوری جسمانی و دماغی ترقی حاصل کرنے کے بعد یہ فکر پیدا ہوئی کہ اپنے مفاد

کے لیئے کوئی صورت حکومت کی ایجاد کرنا چاہیئے۔ اگر ایسا ہی ہے تو ہم اپنے ذہن میں یہ بھی تصور قائم کرسکتے ہیں کہ انسان اپنے ذہنی وجسمانی کمال کو پہنچکر یہ فیصلہ کرتا ہے کہ وہ وقت آگیا ہے کہ اسے ایک زبان ایجاد کرنا چاہیئے تاکہ وہ اپنے ہمجنسوں سے گفت وشنود میں اپنے روزافزوں ضروریات کو پورا کرسکے۔ جس طرح حیوانوں کی ناقابل فہم آوازوں سے ترقی کرتے کرتے ایک زبان بن گئی اسی طرح حکومت کا آغاز بھی قبل تاریخی زمانے کے بعید دنا ہموار دور میں ہوا ہوگا۔ انسان کے دماغی وجسمانی ضروریات جس قدر بڑھتے گئے اسی تناسب سے اس کا اتحاد عمل اور اس کے معاشرتی روابط بھی ترقی کرتے گئے۔

۴۔ نظریۂ حکومت ابوت (پدرسری) و نظریۂ حکومت امومت (مادرسری)۔

تدریجی و ترقی پذیر ارتقا کا یہ خیال یا اصول عمومی حیثیت سے فی نفسہ بالکل صاف ہے، لیکن اگر ہم قدم آگے بڑھانا اور انسان کے معاشرتی نشوونما کے مدارج کا صحیح نقشہ کھینچنا چاہیں تو ہمیں نہایت ہی سخت مشکلات کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔ معاشرتی امتزاج وارتباط کے پیدا ہونے کی سادہ ترین و قدیم ترین تاریخی تشریح یہ تھی کہ خاندان کو معاشرتی تاریخ کی بنیاد اول قرار دیا جائے۔ باپ اپنے لڑکوں پر جس قسم کا اقتدار رکھتا ہے اور آگے چل کر اسی قسم کا اقتدار شیخ قبیلہ کو اپنے کل اخلاف پر حاصل ہوجاتا ہے، اس اقتدار کی نسبت یہ سمجھا جاتا تھا کہ وہ حکومت انسانی کا پہلا زینہ ہے۔ ساتھ ہی ساتھ اس سے یہ بھی ظاہر ہوتا تھا کہ سلطنت چونکہ خاندان کے خالص فطری نظام سے ترقی کرتے کرتے پیدا ہوگئی ہے اس لیئے اس کا وجود بھی صحیح و بجا ہے۔ اس بنیاد پر جو معاشرتی مدارج قائم ہیں وہ یہ ہیں کہ پہلے ایک گھر ہوتا ہے پھر یک جدی خاندان بنجاتا ہے آگے بڑھکر ایک نسل کے لوگوں کا قبیلہ تیار ہوجاتا ہے اور آخر میں قوم کی ہیئت نمودار ہوتی ہے۔ حکومت کی تنظیم کو کسی ایک خاندان کے مورث اعلی کے اقتدار کے ساتھ وابستہ کرنے کی اس کوشش کو نظریۂ حکومت ابوت (پدرسری)

کہتے ہیں۔ اس نظریہ کی حمایت کی کوشش کچھ تو تاریخی شواہد کی بنا پر کی گئی ہے اور کچھ واقعات حاضرہ کی بنا پر۔ ارسطو کی تحریروں تک میں اس کا بیان ملتا ہے اور اس کی "سیاسیات" کے حصۂ اول میں اس نظریہ کی حمایت کی بحث موجود ہے۔ وہ لکھتا ہے کہ "پہلے خاندان پیدا ہوتا ہے جب چند خاندان متحد ہو جاتے ہیں اور اس تعلق باہمی کا مقصد محض روزانہ کی ضروریات کے پورا کرنے سے کچھ زائد ہوتا ہے اس وقت ایک گاؤں وجود میں آتا ہے جب متعدد دیہات مل کر ایک جماعت بن جاتے ہیں اور وہ اپنے حدود میں اس قدر مکمل و وسیع ہو جاتے ہیں کہ اپنی ضروریات کو کل نہیں تو قریب قریب کل کے پورا کر سکتے ہیں اس وقت پونس یا سلطنت[1] وجود میں آتی ہے"۔ ارسطو کے وقت سے یہی رائے بہت سے مختلف الخیال لکھنے والوں نے پیش کی ہے اور اسی کو وہ سیاسی تنظیمات کی ابتدا کی صحیح وجہ قرار دیتے ہیں۔ وسط ایشیا کے خانہ بدوش قبیلوں کی مثالیں اس رائے کی صحت کے ثبوت میں پیش کی جاتی ہیں۔

لیکن انیسویں صدی کی تاریخی تحقیقات نے اس امر کو غیر ممکن بنا دیا ہے کہ نظریۂ حکومت پدر سری کو اس حیثیت سے قبول کر لیا جائے کہ آغاز حکومت کے مسئلہ کا وہ مسلمہ عام و قطعی حل ہے۔ اس نظریے کے معترضوں نے قطعی دلیلوں سے یہ ثابت کیا ہے کہ اول تو حکومت ابوت (پدر سری) ہر جگہ زمانہ مابعد کے تنظیمات کی بنیاد نہیں ثابت ہوتی، دوسرے یہ کہ جہاں ایسا ثبوت ملتا ہے وہاں بھی یہ لازم نہیں آتا کہ قبل تاریخی زمانے کے معاشری آئین و نظام کی یہی

[1] ارسطو نے لفظ Polis استعمال کیا ہے جس کے معنی شہر کے ہیں مگر مصنف کتاب ہذا نے اس کا ترجمہ State کے لفظ سے کیا اور یہ اس وجہ سے کہ یونان میں ہر شہر کی حکومت جداگانہ ہوتی تھی گویا شہر و سلطنت مرادف تھے (مترجم)

سب سے پرانی شکل رہی ہو۔ ہے۔ ایف میک لینن اور دوسرے اشخاص جن نتائج پر پہنچے ہیں یہ ان کی رایوں کا خلاصہ ہے اور انھوں نے اس کے مقابلہ میں ایک دوسرا مفروضہ قائم کرنے کی کوشش کی ہے جسے وہ نظریۂ حکومت امومت کہتے ہیں۔ اس نظریہ کا مقصود یہ ہے کہ اولین خاندان کے متعلق جو خیال قائم کیا گیا ہے اس سے ایک بالکل ہی مختلف معاشری نظام پیش کیا جائے۔ یک جدی یا خاندانی جماعتوں میں آنے کے قبل انسان "گلہ" اور "غول" کی حالتوں میں پایا جاتا ہے جن میں بالعموم زن وشوہر کے خصوصی تعلقات مفقود ہوتے ہیں اور اس ابتدائی حالت معاشرت میں باپ کی طرف سے قرابت کا سلسلہ قرار دینے کے بجائے ماں کی طرف سے قرابت کا سلسلہ قائم کیا جاتا ہے۔ مسٹر اڈورڈ جنکس نے اپنی حال کی تصنیف " تاریخ سیاسیات " (History of Politics) میں اس تعلق کی نوعیت کو بیان کیا ہے جس سے اس کی حقیقت اچھی طرح سمجھ میں آجاتی ہے۔ مسٹر جنکس قدیم ترین نظام معاشرت کا نمونہ اس انتظام کو قرار دیتے ہیں جو اب بھی آسٹریلیا اور مجمع الجزائر شرق الہند میں پایا جاتا ہے۔ وہ لکھتے ہیں کہ "ایک دستور یہ ہو گیا ہے کہ آسٹریلیا اور دوسرے مقامات کے وحشیوں کا ذکر اس طرح کیا جاتا ہے گویا وہ قبیلوں میں رہتے ہیں لیکن اسے "غول" کہنا زیادہ مناسب ہے کیونکہ ان کا نظم ونسق تمدن کے بجائے صیادی سے زیادہ مناسبت رکھتا ہے۔ دن بھر میں جو شکار ہاتھ آتا ہے اس میں تمام ارکان کو شرکت کا حق ہوتا ہے یہ ایک بالکل طبعی امر ہے کہ وہ ایک جگہ فروکش ہوتے اور ایک ساتھ رہتے ہیں مگر آسٹریلیا والوں کی معاشرت کا اصلی دائرۂ اتحاد قبیلہ نہیں بلکہ طوطمی جماعت (ہمنشانی) ہے۔ "طوطمی جماعت" کا اولین مفہوم یہ ہے کہ جو لوگ کسی ایک ہی تسے مثلاً کسی جانور یا درخت وغیرہ کا نشان اپنے اوپر بنا لیتے ہیں وہ سب مل کر ایک گروہ ہو جاتے ہیں

اور وہ آپس میں شادی بیاہ نہیں کر سکتے۔ سانپ کا نشان رکھنے والا دوسرے اسی نشان والے سے عقد نہیں کر سکتا۔ اسی طرح ایمو (شتر مرغ) کا نشان والا دوسرے ایمو کے نشان والے سے نکاح نہیں کر سکتا۔ وحشیوں کے معاشرتی نظم و نسق کا یہ سب سے پہلا قاعدہ ہے۔ اس قاعدے کی دوسری شق بھی ایسی ہی حیرت انگیز ہے۔ ایک وحشی اپنے ہم نشان گروہ میں عقد نہیں کر سکتا مگر جو گروہ بالتخصیص اس کے لئے معین کر دیا گیا ہے اس میں عقد کرنا بھی اس کے لئے لازمی ہے مزید براں صرف یہی نہیں ہے کہ وہ اس گروہ میں عقد کرتا ہے بلکہ اس گروہ کی ان تمام عورتوں سے وہ عقد کر لیتا ہے جو اس پشت میں پیدا ہوئی ہیں جس میں وہ خود ہے۔ اس سے یہ نہ سمجھا جائے کہ درحقیقت مناکحت باہمی کی یہ حالت واقعی عمل میں بھی آجاتی ہے بلکہ عملاً ہر شخص اپنے منکوحہ گروہ کی عورتوں میں سے صرف ایک یا دو عورتوں پر قناعت کرتا ہے" پس اس طریق عمل میں " خون کے تعلق کی اگر کوئی حقیقت ہو سکتی ہے تو وہ عورتوں ہی کی طرف سے ہو سکتی ہے مردوں کی طرف سے نہیں ہو سکتی۔ اس نظریۂ حکومت امومت (مادرسری) کے حامیوں میں بعض مصنفوں نے یہ خیال کیا ہے کہ نظام معاشرت کی اس ابتدائی حالت میں نہ صرف سلسلۂ نسب ماں کے توسط سے معلوم ہوتا اور جائداد عورتوں کے سلسلہ سے منتقل ہوتی ہے بلکہ جماعت معاشری پر مردوں کے بجائے عورتیں بھی حکمرانی کرتی ہیں۔ یہ حالت محض خیالی نہیں ہے بلکہ اس کی مثال جزیرۂ میڈیگاسکر کے "ہووا" فرقے میں واقعی پائی جاتی ہے، لیکن ہمہ گیر معاشری تنظیم کے مفروضہ کی حیثیت سے اسے بالکل ہی مسترد کر دیا گیا ہے۔

نظریۂ حکومت امومت (مادرسری) کے حامی اسے اس حیثیت سے پیش کرتے ہیں کہ قدیمی بنی نوع انسان میں یہی کیفیت بلا استثنا ہر جگہ پائی جاتی تھی مگر اس بیان سے ان کا مقصود عورتوں کی حکومت نہیں ہے بلکہ اسے زیادہ محدود معنی میں استعمال کیا جاتا ہے جس کا مقصود

یہ ہے کہ رشتہ عورتوں کے وسیلہ سے قائم ہوتا ہے۔ انھیں کا یہ قول بھی ہے کہ جب قدیم زمانہ کے انسان نے اپنی ہمہ تن خانہ بدوش اور صیادی کی زندگی کو ترک کرکے گلہ بانی و کاشتکاری کی عادتیں اختیار کیں تو پھر اس سے حکومت ابوی (پدر سری) کا طریقہ نکل آیا۔ اس میں شک نہیں کہ قبائلی عزیزداری کا جو تعلق یہاں بیان کیا گیا ہے وہ اس زمانہ کے بعض بعض وحشی گروہوں میں پایا جاتا ہے اور زمانۂ گزشتہ میں بھی اکثر قائم رہا ہے لیکن اس کا کوئی کافی ثبوت نہیں ملتا کہ کیوں اسی کو نظام معاشرت کی بنائے کار کی لازمی و ہمہ گیر صورت قرار دیا جائے، بلکہ حقیقت یہ ہے کہ معاشرت کی تاریخ ہرگز اسے روا نہیں رکھتی کہ وہ اپنے مدارج ترقی کو ایسے سادے اصول کے تابع کر دے۔ قدیم زمانہ کے خاندان وگروہ کی کسی ایک ہیئت پر کلیتہً اتفاق نہیں ہو سکتا۔ کہیں ماں کی طرف سے رشتہ داری پائی جاتی ہے اور کہیں باپ کی حکومت پائی جاتی ہے اور ان میں سے ہر ایک کے لئے یہ ممکن ہے کہ اس کی مخالف صورت اس کے بجائے قائم ہو جائے۔ دراصل یہ تسلیم کرنا پڑتا ہے کہ معاشرت انسانی کے "مبداء و آغاز" کے نام سے کوئی شئے موجود نہیں ہے۔ جو کچھ دعوے کے ساتھ کہا جا سکتا ہے وہ صرف اس قدر ہے کہ مرور دہور سے خاندان کے اصول میں توحد ازدواج کا طریق غالب آگیا، اگرچہ اس وقت تک بھی یہ نہیں ہو سکتا ہے کہ اس طریق نے دوسرے تمام انتظامات کو کلیتہً فنا کر دیا ہو لیکن اس کہنے کا یہ مطلب نہیں ہے کہ خاندان پر باپ کے اقتدار کو یہ سمجھا جائے کہ حکومت اور معاشری اقتدار کی ابتدا لازماً اسی سے ہوئی ہے کیونکہ یہ ممکن ہے کہ بہت سی ایسی بھی حالتیں ہوں جہاں ہنوز "اتحاد ازدواجی" کا وجود نہ پایا جاتا ہو مگر معمولی قسم کا معاشری اقتدار موجود ہو[1]۔

[1] قرابت و مناکحت کے متعلق جو بے انتہا مباحثات برپا ہو گئے ہیں ان کے متعلق میرے خیال میں سب سے زیادہ ظاہر و باہر امر یہ ہے کہ قدیمی زمانے کے خاندان کسی ایک ہیئت کے

۳۔ منازل ارتقا۔ ارسطاطالیسی دور

پس ارتقا معاشری کے زیادہ قدیم مدارج سے اس امر میں بہت کم مدد ملتی ہے کہ درجہ بدرجہ ترقی کی کوئی مرتب و یکساں تجویز قرار دیجا سکے۔ تاریخی نشو و نما کے پیہم مدارج سے بھی کوئی عام تجویز قرار دینے میں زیادہ تر اسی قسم کی مشکل کا سامنا کرنا پڑتا ہے۔ یہ صاف ظاہر ہے کہ قدیمی زمانے کے قبیلوں کے سردار جس قسم کا معاشری اقتدار کام میں لاتے تھے اور موجودہ زمانے کی مہذب حکومت کے انتظامات جیسے پیچیدہ و قوی ہیں ان دونوں میں ایک زمانہ تاریخی ارتقا کا ضرور رہا ہے لیکن ان مدارج ترقی کو اس طرح باترتیب درجوں میں لانا کہ وہ لازماً نتائج یکدگر کی صورت میں ظاہر ہو سکیں ایک غیر ممکن کام ہے۔ قومیں ایک ہی منزل مقصود پر مختلف راستوں سے پہنچی ہیں اور تمام قوموں نے ایک ہی حالات ارتقا کو طے نہیں کیا ہے۔ ایک قوم میں جو شئے اسی کے اندرونی ارتقا سے پیدا ہوئی ہے، اسی شئے کو دوسری قوموں نے نقل و اخذ کے طور پر موجود الوقت حالات سے لے لیا ہے۔ موجودہ زمانے کی بہت سی سلطنتوں میں عمومی حکومت کے قیام کے مدارج بالکل تاریخی زمانے کی باتیں ہیں۔

لیکن باوجود ان حالات وخیالات کے اکثر یہ کوشش کی گئی ہے کہ سیاسی ترقی و عروج کو ایک ہی معینہ روش کے تحت میں لاکر دکھایا جائے۔ سیاسی تفکر کی ابتدا ہوتے ہی ہم کو افلاطون کا مشہور "نظریۂ دور" ملتا ہے اور ارسطاطالیس نے بھی مدارجی ترقیات کا ایک نظریہ قائم کیا ہے۔

بقیہ حاشیہ صفحہ گزشتہ :۔ پابند نہیں تھے، کہیں ایک مرد کی ایک ہی بیوی ہوتی تھی کہیں متعدد بیویاں ہوتی تھیں کہیں ایک عورت کے کئی کئی شوہر ہوتے تھے کہیں قبیلہ سے باہر عقد کرنے کا رواج تھا کہیں قبیلے کے اندر کہیں اقتدار اس سے زیادہ قوی تھا جتنا بعد کو ہو گیا کہیں اس سے کم تھا (رجی نارڈ "ارتقائے حقوق" باب ۲۔

افلاطون کا خیال یہ تھا کہ سلطنت کی حیات طبعی کے لئے یہ لازمی ہے کہ وہ سیاسی تغیرات کے ایک معین دور کے اندر سے ہو کر گزرے۔ حکومتِ اعیانی یعنے بہترین اشخاص کی حکومت کے بعد اصحاب ثروت کی حکومت قائم ہو جائے گی یعنے صاحب ثروت اشخاص حکومت پر حاوی ہو جائیں گے یا فوجی طبقہ حکمراں ہو جائے گا۔ اس کے بعد حکومت عدیدی ہوگی پھر عوام الناس غالب آجائیں گے اور آخر میں ایک شخص واحد کی حکومت ہو جائے گی۔[1] ارسطو کے خیالات کے متعلق تفصیل کے ساتھ کسی آئندہ باب میں بحث کی جائے گی۔[2] یہاں یہ کہنا ہے کہ ارسطو نے افلاطون کی رائے پر تنقید کرتے ہوئے یہ لکھا ہے کہ سیاسی انقلابات ہمیشہ ایک ہی سے مدارج ترقی سے ہو کر نہیں گزرتے لیکن خود ارسطو نے بھی یہ خیال ظاہر کیا ہے کہ یونان کے سیاسی تغیرات کی طبعی صورت یہ رہی ہے کہ شاہی سے حکومت عدیدی اور حکومت عدیدی سے حکومت انفرادی اور حکومت انفرادی سے حکومت عمومیہ رونما ہوتی رہتی ہیں۔[3] بااینہمہ حضرت مسیحؑ سے قبل کی ساتویں اور متعاقب صدیوں میں یہ کلیہ یونانیوں کی شہری سلطنت پر کتنا ہی منطبق کیوں نہ رہا ہو مگر از منۂ مابعد کے سیاسی ارتقا کے لئے اسے عام و ہمہ گیر کلیہ نہیں قرار دے سکتے۔[4]

۴۔ فوجی واقتصادی عناصر۔ موجودہ زمانہ کی سلطنت کے ارتقا کو

---

[1] افلاطون "ری پبلک" Republic کتاب ہشتم بیان ۵۴۵۔ ڈننگ
تاریخ نظریاتِ سیاسیہ History of Political Theories
۱۹۱۷ء باب دوم بھی دیکھنا چاہئے۔

[2] حصۂ اول باب ہفتم۔

[3] ارسطو "سیاسیات" Politics کتاب سوم باب ہشتم ۴۔

[4] اس باب میں وارڈ فاؤلر کی سلطنتہائے شہری The City States بھی دیکھنا چاہیئے۔

کسی واحد یا کم از کم کسی ایک حادی و غالب محرک قوت کیطرف منسوب کرنے کی کوشش بھی دلچسپی سے خالی نہیں ہے مگر ماحصل کے اعتبار سے یہ بھی بالکل بیکار ہے۔ اس کی ایک واضح مثال اس "تاریخ سیاسیات" History of Politics میں ملتی ہے جس کا ذکر ابھی ابھی ہو چکا ہے۔ مسٹر جنکس لکھتے ہیں کہ سلطنت یا اجتماع سیاسیہ کا آغاز فن جنگ کی ترقی میں پایا جاتا ہے۔ اس امر کے ثابت کرنے میں ذرا بھی دشواری نہیں ہے کہ موجودہ طرز کی تمام سیاسی قوتوں کا وجود ان کے کامیاب طریق جنگ پر منحصر ہے[1]۔" یہ کہنا بالکل صحیح ہے کہ موجودہ زمانے کی تمام سیاسی قوتوں کو اپنے بقا کے لئے جنگ کرنا پڑی ہے۔ یہ بھی صحیح ہے کہ ان کے نظم و نسق کی بعض صورتیں جیسے مستقل فوج، لازمی فوجی خدمت وغیرہ ان کی بیرونی محافظت کی کارروائی کی اہمیت کی شاہد ہیں، مگر اس سے یہ خیال کیونکر قائم ہو سکتا ہے کہ موجودہ زمانہ کی سیاسی قوتوں نے جو صورت اختیار کی ہے وہ تمامتر ان کی فوجی زندگی کے اقتضا سے پیدا ہوئی ہے۔ اس کے مقابلہ میں مارکس کے ہمخیال اشتراکی جرمنی کے نقطۂ نظر کو بھی دیکھنا چاہیئے، ان لوگوں کا قول یہ ہے کہ حکومت اور اس کے ساتھ تمام دوسرے معاشری تنظیمات کا نشو و نما صرف معاشی عناصر کی طرف منسوب ہونا چاہیئے۔ ان کے خیال میں سلطنت صرف اس نظم و نسق کا نام ہے جو صاحب املاک طبقہ نے مزدوروں کی محنت سے خود منتفع ہونے کے لئے قائم کر رکھا ہے[2]۔ ان دونوں صورتوں میں موجودہ زمانے کی سلطنتوں کی تاریخ میں صرف ایک عنصر کو غیر ضروری وسعت دے کر یہ دکھایا گیا ہے کہ سلطنت کے نشو و نما وارتقا میں وہی سب سے غالب ضرورت ہے۔

۵۔ ارتقاء سیاسی کی چند عام ہیئتیں۔ کسی خاص سلطنت کے عروج و ترقی اور اس کے تنظیمات کے ارتقا کی مختلف صورتوں کا بالترتیب

---

[1] "تاریخ سیاسیات" (History of Politics) باب سیزدہم۔
[2] اعلان فریق اجتماعی ۱۸۴۸ء۔

بیان علم السیاست کا نہیں بلکہ تاریخ کا کام ہے، اور عمومی حیثیت سے سلطنت کے کسی ایسے ہمہ گیر طریقۂ نشوونما کا معین کرنا یا اس کی ہیئتوں کے ایسے لازمی تسلسل کا بیان کرنا غیر ممکن ہے جو ہر حال میں یقینی ہوں۔ تاہم سیاسی تنظیمات کی ترقی جس موجودہ حالت کو پہنچ گئی ہے اس پر نظر کرتے ہوئے ہم اس کے بعض ایسے خصوصیات کا تعین کرسکتے ہیں جو موجودہ زمانہ کی سلطنت اور ابتدائی و قدیمی حکومت میں معتد بہ فرق پیدا کردے۔

سب سے پہلی بات تو یہ ہے کہ سلطنت کے مقبوضات میں عام طور پر وسعت ہوتی گئی ہے۔ جس زمانہ میں تاریخ کا آغاز ہوتا ہے اس زمانے میں یہ دیکھا جاتا ہے کہ انسان بیشمار چھوٹی چھوٹی سیاسی جماعتوں میں منقسم ہے، لیکن اس وقت اگر دنیا کے نقشے پر نظر ڈالیے تو صاف ظاہر ہوتا ہے کہ ارض مسکونہ کے بیشتر حصّہ پر چند نہایت وسیع سلطنتیں قابض و دخیل ہوگئی ہیں سطح ارض کے پانچ کروڑ تیس لاکھ مربع میل میں سے ایک کروڑ ستائیس لاکھ اسّی ہزار تین سو اکاسی مربع میل پر برطانیہ کی شہنشاہی قائم ہے، چین کی جمہوریت کا رقبہ اڑتالیس لاکھ تیرہ ہزار پانچ سو ساٹھ مربع میل ہے اور سلطنتہائے متحدہ امریکہ کے زیر اثر پینتیس لاکھ ستر سٹھ ہزار مربع میل زمین ہے۔ یہ صحیح ہے کہ سلطنت کے سیاسی رقبات کی اس توسیع میں ہمیشہ مسلسل ترقی ہی نہیں ہوتی رہی ہے۔ چنانچہ شہنشاہی روما موجودہ زمانے کی یونان و رومانیہ کی ایسی چھوٹی چھوٹی سلطنتوں سے بدرجہا زیادہ وسیع تھی۔ برخلاف ازیں جنگ عظیم کے بعد یورپی سیاسی نظم کی جو قرارداد ہوئی اس میں جرمنی، آسٹریا ہنگری اور روس کی عظیم الوسعت شہنشاہیوں کے بجائے ایسی نئی سلطنتیں قائم کی گئیں جن میں قومی ارتباط کو ارضی وسعت پر ترجیح دی گئی ہے۔ تاہم اس میلان میں اگرچہ کہیں کہیں خلل پڑ گیا ہے یا کہیں اس کا جوش حد سے بڑھ گیا ہے مگر دنیا کی تاریخ میں یہ ہمیشہ ایک اہم عنصر کی حیثیت سے قائم رہا ہے۔

دوسری بات یہ نظر آتی ہے کہ سلطنت کی عملی کارروائی کا تعین و تیقن برابر بڑھتا جارہا ہے۔ قدیم زمانے کی حکومت کی فرمانروائی کا اثر غیر معین

وبے ترتیب ہوتا تھا، خاص کر ایسی حالت میں جبکہ سلطنت زیادہ وسیع قبیلہ پر مشتمل ہو۔ اس کے اقتدار کے خلاف جو کارروائیاں ہوتی تھیں ان کی پاداش کا ملنا نہ ملنا دونوں ممکن تھا یا سلطنت جب سزا دیتی تھی تو یہ سزا انتقامی سختی کی حد تک پہنچ جاتی تھی جس کی وجہ اس کی کمزوری تھی۔ اکثر صورتوں میں اس کا اثر محض برائے نام ہوتا تھا، لیکن سیاسی تنظیمات کے ترقی پذیر نشو و نما نے سلطنت میں ایک نظم و نسق قائم کر دیا ہے جس سے اس کی کارروائیاں تیقن کے ساتھ ایک معین و منضبط حالت پر قائم ہو گئی ہیں۔ سلطنت کے نشو و نما کی تیسری اہم خصوصیت یہ ہے کہ سیاسی احساس بڑھتا جاتا ہے۔ معاشری اتحاد کے زیادہ قدیم مدارج اکثر ابتدائی و غیر ارادی حالت میں پائے جاتے ہیں، اور ایسا کوئی وقت نہیں آتا ہے جبکہ اجتماعی کارروائی دفعتہً غور و بحث کی صورت اختیار کر لے۔ ہم دیکھ چکے ہیں کہ ارتقائے سیاسی میں ایسی ہی کارروائی کا مسلم سمجھ لینا معاہدۂ معاشری کے نظریہ کی غلطیوں میں ایک غلطی تھی، لیکن جب ہم ابتدائی زمانہ کی حکومت کا مقابلہ موجودہ زمانہ کی مہذب حکومت سے کرتے ہیں تو یہ حقیقی فرق خصوصیت سے ظاہر ہو جاتا ہے۔

ہیئت سیاسیہ کی نشو و نما کے دوسرے وسیع الاثر خصوصیات میں خاص طور پر اُس تفریق کا ذکر کرنا چاہیئے جو نظام معاشرت کے مذہبی و سیاسی ہیئتوں میں رونما ہوا ہے۔ سلطنت کی نہایت قدیم صورت مذہبی حکومت کی تھی۔ پیشوائے مذہبی اور بادشاہ کے فرائض ایک دوسرے میں مدغم ہو گئے تھے، یا باہم بہت ہی قریبی تعلق رکھتے تھے۔ یہ سمجھا جاتا تھا کہ انسانی احکام کی تائید میں خدا کا قانون بھی شامل ہے۔ یہودیوں کی حکومت مذہبی کی بنیاد اسی اصول پر مبنی تھی لیکن موجودہ سلطنتوں کے باشندوں میں یہ خیال کتنے ہی عام طور پر کیوں نہ شائع ہو کہ قوانین کی بنا عیسویت کے اخلاقی اصول پر ہونا چاہیئے مگر طبقۂ قسیس عامل قانون ربانی کی حیثیت سے ملکی خدمات پر فائز نہیں ہوتا۔ قوم کی مذہبی و سیاسی زندگی کی رہنمائی مختلف ہاتھوں میں ہے۔ سلطنت کی سابقہ

ہیئت کا اثر برطانیہ اور یورپ کے دوسرے ملکوں میں اب بھی اس اعتبار سے باقی ہے کہ سلطنت کی طرف سے خاص عقائد کا کلیسا قائم ہے یا سلطنت اس کے قیام میں کسی حد تک ممدو معاون ہے۔ پہلے زمانے میں جو یہ طریقہ رائج تھا کہ الحاد و بداعتقادی کے روکنے کے لئے سلطنت کی قوت سے مدد طلب کیجاتی تھی اس کی بنا نظم و نسق کے اسی خیال پر تھی۔ کلیسا و سلطنت کا برابر ایک دوسرے سے علٰحدہ ہوتے جانا ارتقائے سیاسی کے نمایاں نتائج میں سے ایک نتیجہ ہے۔

حکومتہائے عمومیہ کی ترقی اور سیاسی اقتدار میں قوم کی جماعت کثیر کی شرکت سلطنت کے نشو و نما میں سب سے زیادہ اہم خصوصیت ہے یہ صحیح ہے کہ تمام بڑی بڑی مہذب سلطنتوں میں حکومت عمومیہ نہیں قائم ہے مگر ان میں سے زیادہ اہم سلطنتوں میں اسے جمہوریت یا برائے نام شاہی کی صورت میں عملاً تسلیم کر لیا گیا ہے۔ لیکن حکومت عمومیہ کی ترقی بھی مسلسل بے خلل نہیں ہوئی ہے۔ اگر ہم ایتھنز کی جمہوریت کا مقابلہ قرون مظلمہ کی امارتوں یا اٹھارھویں صدی کے فرانس سے کریں تو ہمیں معلوم ہو جائے گا کہ حکومت خود اختیاری کے نشو و نما کا قدم برابر ترقی ہی کی طرف نہیں بڑھتا رہا ہے، مگر اب اس سے انکار کرنا دشوار ہے کہ حکومتِ عمومیہ کا اصول سیاسی تنظیمات کا مستقل و اہم ترین عنصر بن گیا ہے اور آئندہ کی سلطنت کی بنیاد صرف اسی اصول پر قائم ہو سکتی ہے۔

قابل مطالعہ کتابیں

سیاسیات ارسطو، Aristotle's Politics مترجمہ جوئٹ سنہ ۱۸۸۵ء۔ کتاب اول۔

ای جنکس "تاریخ سیاسیات" (History of Politics) سنہ ۱۹۰۰ء۔ باب اول تا ہفتم۔

ای بارکر "نظریۂ سیاسیۂ یونان" (Greek Political Theory) سنہ ۱۹۱۸ء باب ۱۔

اسناد مزید

ای۔ اے فریمین "سیاسیات مقابلہ" (Comparative Politics) ۱۸۷۳ء

ایل۔ایچ۔ مارگن "نظم معاشرت قدیمہ" (Ancient Society) ۱۸۷۷ء

ای۔ ویسٹرمارک "تاریخ ازدواج بنی نوع انسان" (History of Human Marriage) ۱۸۹۱ء۔

جی۔ ٹارڈ: ارتقائے حقوق (Les Transfermation du droit) ۱۹۰۰ء۔

ڈبلیو فاؤلر: سلطنت شہری (The City State) ۱۸۹۳ء۔

ولوبی: نظریات سیاسیات قدیمہ (The Political Theories of the ancient World) ۱۹۰۳ء۔

باب چہارم

سلطنت کا اقتدار اعلیٰ

۱۔ تجزیہ تصور اقتدار اعلیٰ۔ قانون وحق کے معنی۔ ۲۔ موجودالوقت حکومتوں کا اقتدار اعلیٰ۔ ۳۔ مسئلۂ اقتدار اعلیٰ کی تنقید۔ سرہنری مین کے اعتراضات۔ ۴۔ سیاسی اقتدار اعلیٰ کا نظریہ۔ ۵۔ تنقید ۶۔ منقسم اقتدار اعلیٰ۔

۱۔ تجزیہ تصور اقتدار اعلیٰ قانون وحق کے معنی ۔ ابواب سابقہ میں سلطنت کے متعلق اس عام حیثیت سے بحث کی گئی ہے کہ وہ ایک منتظم جماعت اور ایک معینہ رقبۂ اراضی پر قابض ہے، اب ضرورت یہ ہے کہ خود اس انتظام کا تجزیہ کرکے دیکھا جائے کہ وہ کیا ہے۔ اس میں یہ بحث پیدا ہوگی کہ ملک کے ہر فرد واحد اور بحیثیت مجموعی سلطنت کے درمیان کیا تعلقات قائم ہیں۔ موجودہ و آئندہ باب کے تمام مباحث کا اصل الاصول یہ ہوگا کہ سلطنت کا اقتدار اعلیٰ اور افراد کی آزادی کیا شئے ہیں؟ پہلی نظر میں یہ دونوں خیالات ایک دوسرے کے مخالف معلوم ہوتے ہیں مگر بہت جلد یہ ثابت ہوجائے گا کہ ان میں نہ صرف موافقت کا امکان موجود ہے بلکہ وہ ایک دوسرے کے ممد ومعاون ہیں۔

سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کا مسئلہ مدتوں تک سیاسی مباحث میں ایک پریشان کن بحث اور نہایت ہی اہم مشکلات وغلط فہمیوں کے پیدا ہونے کا موجب بنا رہا ہے، علمی حیثیت سے سیاسیات کے مطالعہ کرنے والوں کے لئے یہ رائے ہمیشہ سنگِ راہ وتکلیف دہ بنی رہی ہے کہ سلطنت کو افراد پر اقتدار کلی حاصل ہے، پروفیسر برجس نے اقتدار اعلیٰ کے اصول کی جو تشریح کی ہے اسے مثالاً دیکھنا چاہئے۔ وہ لکھتے ہیں کہ "میں اس کا یہ مفہوم سمجھتا ہوں کہ وہ ایک طرح کا

قائم بالذات، کامل، غیر محدود و ہمہ گیر اختیار ہے جو سلطنت کو اپنی رعایا کے ہر فرد اور اس کے تمام اجتماعات پر حاصل ہے۔" یہ ایک نہایت سخت بیان ہے اور پہلی نظر میں یہ ضروری معلوم ہوتا ہے کہ نہایت ہی زور کے ساتھ اس کی تردید کی جائے۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ وہ سلطنت کی مطلق العنانہ کارروائیوں کو جائز سمجھتا اور انفرادی حقوق کی قربانی کا روادار ہے، لیکن سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کے زیادہ موزوں معنی کے لیئے یہ ضروری ہے کہ اس میں آزار رسانی کے خیال کا شائبہ تک باقی نہ رہے یہ مطلب صرف یہ ہے کہ سلطنت ایک منتظم جماعت ہے۔ وہ اس وقت وجود میں آتی ہے جب اسے افراد کے اوپر اقتدار اور انکی طرف سے اطاعت مسلم ہو جاتی ہے۔ اس اطاعت کے لیئے یہ ضروری نہیں ہے کہ جو لوگ اطاعت کرتے ہیں ان میں سے ہر ایک سے اس اطاعت کے متعلق استصواب کر لیا گیا ہو سلطنت کے وجود کے تسلیم کرنے کے لیئے صرف اتنا ہی درکار ہے کہ یہ اطاعت واقعتہً قائم ہو جائے۔ سلطنت کے اندر کہیں نہ کہیں کوئی شخص واحد یا کوئی جماعت ایسی ہونا چاہیئے جس کے احکام کی اطاعت ہوتی ہو۔ اس سے کچھ بحث نہیں کہ اخلاقی طور پر وہ احکام بجا ہیں یا بیجا اور صاحبانِ اقتدار کو یہ حیثیت عام رضامندی سے حاصل ہوئی ہے یا جسمانی قوت کے زور سے، مگر دونوں صورتوں میں یہ ضروری ہے کہ وہ اپنے احکام کو تہدیداً عمل میں لاسکتے ہوں۔ جب تک ایسی کوئی جماعت نہ ہوگی سلطنت کا وجود مسلم نہیں سمجھا جائے گا۔ اس طرح پر جو احکام دئے جاتے ہیں انھیں کو قوانین کہتے ہیں، پس قانون وہ حکم ہے جو سلطنت کی طرف سے جاری کیا جاتا ہے۔ اب سوال یہ ہے کہ سلطنت کے اس اقتدار اعلیٰ یعنے اس کے قانونی تفوق کے لیئے کوئی حد اور قانونی حد ہے یا نہیں؟ ظاہر ایسی کوئی حد نہیں ہے کیونکہ اس صورت میں تضاد لازم آجائے گا۔ قانونی حد کے معنی یہ ہوں گے کہ کوئی ذی اقتدار قانون بنانے والا ایسا ہے جس نے یہ حد معین کی ہے مگر فی الحقیقت قانون بنانے والی قوت خود سلطنت ہی کا اقتدار اعلیٰ ہے، اس لیئے وہ خود اپنے اختیار پر جو حصر قائم کرے گی بوقت ضرورت

اسے فوراً رفع کردے گی" اس لئے قانون بنانے والی جماعت کا اختیار قانون سازی لازماً غیر محدود ہوگا، یا الفاظ دیگر یہ کہ قانونی حیثیت سے سلطنت صاحب اقتدار اعلیٰ ہے۔ جب اس نظر سے دیکھا جاتا ہے تو دونوں اصطلاحوں کا مطلب ایک ہی ہو جاتا ہے۔

انگلستان کے مقنن جان آسٹن نے قانونِ اقتدار اعلیٰ کی جو اصولی تعریف کی ہے اس کے جانچنے سے یہ بحث اور بھی صاف ہو جاتی ہے[۱]۔ وہ لکھتا ہے کہ "اگر کوئی معین (قوی العزم) بالادست شخص عادتاً کسی اپنے ہی سے بالادست شخص کی اطاعت نہ کرتا ہو اور کوئی معین جماعت انسانی عادتاً اس کی اطاعت کرتی ہو تو یہی بالادست شخص اس جماعت میں فرمانروا ہے اور وہ جماعت (جس میں خود یہ بالادست شخص بھی شامل ہے) ایک سیاسی و آزاد جماعت ہے"۔ پس اس بیان کے مطابق سلطنت (یا بقول آسٹن "سیاسی و آزاد جماعت") ایک ملت ہے جو تابع و متبوع دونوں پر مشتمل ہوتی ہے، فرمانروائی و اطاعت کا فی نفسہ موجود ہونا بھی سلطنت کے قائم ہونے کا ایک معیار ہے۔ قانون ایک حکم ہے جو اس قسم کی اطاعت کا مطالبہ کرتا ہے۔ پس ہمیں نہایت ہوشیاری کے ساتھ اس استحقاق یا قانونی استحقاق کے تصور پر بھی غور کرنا چاہئے جو مقدمات بالا سے پیدا ہوتا ہے۔ اس میں ہر وہ امتیاز خاص یا بریت شامل ہے جو ایک باشندۂ ملک کو اپنے دوسرے اہل ملک کے مقابلہ میں حاصل ہوتی ہے اور جو فرمانروا طاقت کی طرف سے عطا ہوتی اور اسی طاقت کی طرف سے اس کی حفاظت ہوتی ہے۔ اس سے یہ ظاہر ہے کہ یہ امتیاز یا حق اخلاقی حق کے مفہوم سے بالکل جداگانہ ہے۔ مثلاً فرانسیسی انقلاب کے پہلے اٹھارھویں صدی کی سلطنت کے تحت میں جاگیردار امرا کو اپنے زیردستوں سے

---

۱ جان آسٹن (۱۷۹۰-۱۸۵۹) انیسویں صدی میں انگلستان کے مصنفان اصول قانون میں سب سے مقدم شخص ہے اور یہ سمجھنا چاہئے کہ تحلیلی طریق (Analytical School) کا وہی بانی مبانی ہے اور یہی وہ طریق ہے جس کے خیالات کا نہایت قوی اثر انگلستان و امریکہ کے قانونی تخیل پر پڑا ہے۔

نہایت جابرانہ محصولوں کے جمع کرنے کا اختیار حاصل تھا، علیٰ ہذا ایک مطلق العنان بادشاہ اپنے کسی ذلیل غلام کو کسی مفتوحہ علاقے کے باشندوں کی جان و مال پر "اختیار" دے سکتا ہے۔ پس اس سے یہ نتیجہ نکلے گا کہ سلطنت کی تنظیم میں افراد کو خود سلطنت کے مقابلے میں کسی قسم کا کوئی حق حاصل نہیں ہے ورنہ معاً تضاد لازم آجائے گا کیونکہ سلطنت ہی قانونی حقوق کی پیدا کرنے والی ہے۔ اس طرح پر اس مسئلے پر نظر کرنے سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ اقتدار اعلیٰ، قانون اور حق فی حد ذاتہا اخلاقیات کے اثر سے بالکل معرا ہیں۔

اس مجمل مفہوم سے کہ سلطنت کو اقتدار اعلیٰ حاصل ہے اور قانون کا اختیار غیر محدود ہے، جو غلط فہمی پیدا ہوتی ہے وہ ایک بالکل ہی مغالطہ آمیز اعتراض کی صورت اختیار کر لیتی ہے۔ دعویٰ یہ کیا جاتا ہے کہ سلطنت کو افراد کی مذہبی و خانگی زندگی میں کسی طرح دخل دینے کا مطلقاً کوئی حق حاصل نہیں ہے۔ یہ بھی یقینی ہے کہ اس وسعت کی بھی کوئی حد ہونا چاہیئے جہاں تک سلطنت کے احکام کی مداخلت ہو سکتی ہے۔ اخلاقی خیال سے بالیقین اس قسم کی حد موجود ہے اور بہت سے لوگ قطعاً یہ سمجھتے ہیں کہ یہ ایک اخلاقی غلطی ہے کہ افراد کے لیئے سلطنت حکماً کوئی مذہبی عقیدہ معین کرے، لیکن اس کا یہ مفہوم نہیں ہو سکتا کہ سلطنت کے حدِ عمل پر کوئی قانونی تحدید عائد کی جائے۔ سلطنت کی ذی اقتدار جماعت پر قانوناً یہ قید نہیں عائد ہو سکتی کہ وہ مذہب یا کسی خانگی معاملے میں دخل نہیں دے گی۔ اگر اس پر ایسی قید عائد ہو تو پھر وہ ذی اقتدار جماعت نہیں رہتی بلکہ اقتدار اعلیٰ اس شخص یا ان اشخاص کو حاصل ہو گا جو اس قسم کے حدود کا تعین و تقرر کر سکیں۔ سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کی "تحدید" کے لیئے دیگر مختلف ذرائع سے جو کوششیں کی گئی ہیں ان سب کا جواب یہی ہے، مثلاً بلنچلی نے کہا ہے کہ سلطنت بحیثیتِ مجموعی قادرِ مطلق نہیں ہے، کیونکہ خارجی طور پر وہ دوسری سلطنتوں کے حقوق سے اور اندرونی طور پر خود اپنی ہیئتِ ترکیبی اور اپنے افرادِ ملک کے حقوق سے محدود ہے؛[۱] بہ قسم کا

---

[۱] نظریۂ سلطنت (Theory of the State) کتاب ہفتم باب اول۔

دعویٰ یہ ہے کہ ہر ایک سلطنت کا اقتدار اعلیٰ دوسری سلطنتوں کے مقابل سے محدود ہے۔ مگر یہ تمام "تحدیدیں" اخلاقی حیثیت رکھتی ہیں قانونی حیثیت نہیں رکھتیں۔ قانونی حیثیت سے سلطنت حاکم علی الاطلاق ہے۔

اس آسانی کے ساتھ جو غلط فہمی یہاں پیدا ہوگئی ہے، اس میں بعض مصطلحات متعلقہ کے اغلاق کی وجہ سے اور بھی زیادتی ہوگئی ہے۔ لفظ "حق" کا مفہوم اخلاقی بھی ہے اور قانونی بھی۔ بمفہوم اول میں اس کا اطلاق انسان کے تمام اعمال وافعال پر حاوی ہے اور ان تمام افعال وترک افعال سے تعلق رکھتا ہے جو اخلاقی فرض کے طور پر عائد ہوتے ہیں۔ قانونی مفہوم میں اس کا تعلق صرف ان افعال وترک افعال سے ہے جو سلطنت کی تہدیدی قوت کے زور سے عائد کیے جاتے ہیں۔ اسی طرح اقتدار اعلیٰ کے لفظ کا اطلاق صرف قانونی تفوق کے مفہوم ہی میں نہیں ہوتا بلکہ اس کے کچھ اور بھی معنی پیدا ہوتے ہیں، یعنی محض لفظی رعایت سے اس کا استعمال بادشاہ کے منصبی حقوق کے ظاہر کرنے کے لیے بھی ہوتا ہے چنانچہ برطانیہ عظمیٰ وآئرلینڈ کا ایک بادشاہ ہے مگر یہ محض خطاب ہے قانونی اقتدار اعلیٰ نہیں ہے۔ یہ فرق اس قدر ظاہر ہو رہا ہے کہ اس کی زیادہ توضیح وتشریح کی ضرورت نہیں ہے۔

۲۔ موجودالوقت حکومتوں کا مقر اقتدار اعلیٰ۔ اقتدار اعلیٰ اور قانون کی جو ماہیت اوپر بیان کی گئی ہے اس کی مزید توضیح اس طرح ہوسکتی ہے کہ دنیا کی چند خاص خاص سلطنتوں میں اس کے عملی نفاذ پر غور کیا جائے۔ جو مثال سب سے زیادہ آسانی سے سمجھ میں آسکتی ہے وہ شہنشاہی برطانیہ کی مثال ہے۔ وہاں قانونی اقتدار اعلیٰ پارلیمنٹ کو حاصل ہے لیکن قانوناً پارلیمنٹ کے لفظ میں فی الجملہ بادشاہ، امرا اور عوام تینوں شامل ہیں۔ پارلیمنٹ ایک مطلق العنان قانونی حکمران ہے۔ ہر ایک قانون جس کا بنانا وہ ضروری سمجھے وہ واقعتاً ایک جائز ودرست قانون ہے۔ اس کے اختیار قانون سازی کا کوئی (قانونی) حصر نہیں ہے۔ جو قانون حسب ضابطہ پارلیمنٹ سے منظور ہو جائے

اس کی صحت و عدم صحت کے متعلق کوئی برطانوی عدالت کچھ نہیں کہہ سکتی (قانوناً) پارلیمنٹ کے اختیار کی کوئی حد و غایت نہیں ہے، رسم و رواج، ازمنۂ گزشتہ کے قوانین، (منشور اعظم وغیرہ کے مانند) تحریری فرامین، (جو برطانوی نظام سلطنت کے جزو ہیں) کسی نے بھی پارلیمنٹ کے اختیار کو محدود نہیں کیا ہے۔ اہل ملک میں سے کسی فرد واحد کو کوئی (قانونی) حق ایسا حاصل نہیں ہے جسے پارلیمنٹ منسوخ نہ کر سکتی ہو کسی مقامی جماعت یا کسی نوآبادی کو حکومت خود اختیاری کا کوئی ایسا اختیار حاصل نہیں ہے جسے پارلیمنٹ ساقط نہ کر سکتی ہو۔

شہنشاہی برطانیہ کی مثال ایک سادی صورت میں سلطنت کے قانونی تفوق کی ظاہر کرنے والی ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ کی صورت حال اگرچہ زیادہ پیچیدہ ہے مگر وہ بھی انھیں صورتوں میں تحلیل کیجا سکتی ہے۔ یہاں پہلی نظر میں کسی ذی اقتدار فرمانروا جماعت کا ایسا صاف اظہار نہیں ہوتا۔ اتحاد کی ہر ایک ریاست کے اختیارات حکومت (عاملانہ و قانون سازانہ دونوں) قانونی حد کے اندر محدود ہیں۔ اسی طرح حکومت متحدہ یعنے رئیس جمہوریہ اور کانگرس (موتمر سیاسی) یا دونوں کے مجموعی اختیارات بھی ایک خاص وسعت کے اندر محدود ہیں۔ برطانوی پارلیمنٹ کی طرح یہاں کے موتمر کو قانوناً یہ اختیار نہیں حاصل ہے کہ جو قانون مناسب سمجھے نافذ کر دے، یہاں عدالتیں اس امر کی مجاز ہیں کہ کسی خاص ریاست اور خود "اتحاد" کے جس قانون کی نسبت یہ سمجھیں کہ وہ واضعان قانون کے قانونی اختیار سے متجاوز ہے، اس پر جرح و قدح کریں۔ مثلاً "اتحاد" کے کسی قانون کی رو سے اگر محصول برآمد لگایا جائے تو اس کی پابندی قانوناً لازم نہیں ہوگی، لیکن ان سب کا ماحصل صرف یہ ہے کہ رئیس جمہوریہ، موتمر اور منفرد ریاستوں کی حکومتیں، ان میں سے کسی کو بھی سلطنت کا "اقتدار اعلی" حاصل نہیں ہے، بلکہ یہ اعلی اقتدار کہیں اور مرکوز ہے۔ یہ اقتدار اس جماعت میں مضمر ہے جسے (قانوناً) یہ حق حاصل ہے کہ وہ جو قانون چاہے بنا دے یعنی یہ اختیار اس جماعت کو حاصل ہے جو سلطنتہائے متحدہ امریکہ کے نظام حکومت میں قانونی ترمیم کا حق رکھتی ہے، یہ جماعت موتمر کی دو ثلث کی کثرت یا وہ عارضی مجلس سیاسی

ہے جو خاص اسی غرض کے لئے منعقد کی جائے اور ریاستوں کی مجالس واضع قانون میں سے تین چوتھائی یا ان کی کوئی خاص مجلس اس کی تصدیق کر سکے[1]، بیشک یہ صحیح ہے کہ یہ جماعت ایک متحدہ حکمران جماعت کی حیثیت سے ہمہ وقت قائم نہیں رہتی مگر یہ بھی ظاہر ہے کہ اصولاً وہ موجود ہے اور اس کی نسبت یہ سمجھا جاتا ہے کہ اسے ویسا ہی کامل قانونی تفوق حاصل ہے جیسا کہ برطانوی پارلیمنٹ کو حاصل ہے۔ یہی حال فرانس کا ہے، رئیس جمہوریہ دارالنائبین یا سینات کسی کو بھی کوئی غیر محدود قانونی قدرت نہیں حاصل ہے مگر مجلس سینات اور دارالنائبین دونوں مل کر ایک متفقہ اجلاس یا قومی مجلس قائم کر سکتے ہیں اور اس حیثیت سے انھیں نظام سلطنت کے تبدیل کرنے کا حق اور قانونی تفوق حاصل ہو جاتا ہے۔

۳۔ نظریۂ اقتدار اعلیٰ کی تنقید، سر ہنری مین کے اعتراضات۔ یہ اقتدار اعلیٰ اور قانون کا تصور عام طور پر وہی ہے جو اوپر بیان ہوا اور یہ تصور خصوصیت کے ساتھ انگلستان کے زمانۂ جدید کے مقننوں کا طریق و مذہب سمجھا جاتا ہے اور اسے اکثر طریق تحلیلی کہتے ہیں۔ اسے بحیثیت مجموعی سیاسی سلطنت کے تجزیہ و تحلیل کے لئے سب سے زیادہ قابل اطمینان بنیاد قرار دے سکتے ہیں، لیکن اس پر بہت سخت اور گہرے اعتراضات بھی وارد ہوئے ہیں اور کسی حیثیت سے بھی اسے ہمہ گیر قبولیت نہیں ہو سکتی، اس لئے مناسب یہ ہے کہ اس سلسلے میں اعتراضات کے بھی بعض خاص خاص

---

[1] ہر دو ایوان کے دو ثلث ارکان جب ضرورت سمجھیں تو موتمر اس دستور میں ترمیمات تجویز کرے گی یا مختلف ریاستوں کی جماعتہائے تشریعی جب خواہش کرے تو موتمر ترمیمات کو تجویز کرنے کے لئے ایک عارضی مجلس سیاسی منعقد کرے گی، لیکن دونوں صورتوں میں ترمیمات من کل الوجوہ اس نظام سلطنت کا جزو اسی وقت ہوں گے جبکہ ریاستوں کی جماعتہائے تشریعی میں سے تین چوتھائی جماعتیں یا ان کی خاص منعقد کردہ عارضی مجلسیں ترمیمات کی توثیق کر دیں۔ ان دونوں صورتوں میں سے کسی کا اختیار کرنا موتمر کی تجویز پر منحصر ہوگا۔" دستور ممالک متحدہ امریکہ دفعہ پنجم۔

نکات بیان کر دیئے جائیں۔ اس کے خلاف جو اعتراضات دکھائے گئے ہیں ان میں یہ دعویٰ کیا گیا ہے کہ یہ اصول محض ایک ظاہر نما و مجرد عن العمل قسم کا ہے، اور اس اعتبار سے ناکمل ہے کہ اس سے اقتدار سیاسی کے آخری و حقیقی منبع کا پتہ نہیں چلتا اور قانون کی نوعیت و ماہیت کی نسبت وہ ایک غلط تصور پیدا کر دیتا ہے۔

آسٹن کے نظریے کے متعلق ان اعتراضات میں سے پہلا اعتراض انگلستان کے مقنن سر ہنری مین کا ہے۔ جسے انھوں نے "تاریخ ادارات قدیمہ" (Early History of Instituting) کے آکسفورڈ والے لکچروں کے دوران میں پیش کیا تھا۔ سات برس تک مجلس ہند کے قانونی رکن رہنے کے باعث مین کو ایک ایسے تمدن سے واسطہ پڑا تھا جو انگلستان کی ان قانونی تنظیمات سے بالکل مغائر تھا جن پر آسٹن نے اپنی تصنیف کی بنیاد رکھی تھی۔ مشرقی ممالک میں ایسے قدیم زمانوں کے رسم و رواج کی حکومت ہے جن کا کہیں نشان بھی نہیں ملتا۔ ارادۃً تحریری قوانین کے وجود میں لانے کا خیال تک اہل مشرق کے دلوں سے بعید ہے اور مشرق کے مطلق العنان بادشاہوں میں سے بیرحم سے بیرحم اور بے باک سے بے باک بادشاہ بھی یہ محسوس کرتا ہے کہ قدیمی رسم و رواج اور مذہب کی ہئیت نے اس کے اختیارات کو مقید کر رکھا ہے۔ اس وجہ سے مین نے یہ سوال پیدا کیا کہ آیا "ہر ایک آزاد سیاسی جماعت میں کوئی ایک شخص یا چند اشخاص کا کوئی اجتماع ایسا موجود ہے جسے یہ اختیار حاصل ہو کہ وہ قوم کے دوسرے ارکان کو بالکلیہ اپنی مرضی پر چلنے پر مجبور کر سکے"۔ یہ قیاس کہ عارضی ہنگامہ آرائیوں کو چھوڑ کر ہر قوم میں کوئی ایک شخص یا چند اشخاص ایسے موجود ہوتے ہیں جن کا اقتدار اعلیٰ ایسا ہی یقینی ہوتا ہے "جیسے کسی مادی شئے میں مرکز ثقل کا ہونا یقینی ہے"۔ مین اسے تاریخ و حالات واقعیہ دونوں کے خلاف قرار دیتا ہے اور مشرقی طرز کی قوموں کی حالت کے اعتبار سے تو بالیقین ایسا ہی ہے۔ مین، پنجاب کے مطلق العنان حکمراں رنجیت سنگھ کی مثال دیتا ہے جس کے احکام کی

ادنیٰ نافرمانی کی سزا موت و قطع اعضا ہوا کرتی تھی۔" لیکن اس وسیع اختیار کے باوجود بھی اس حکمراں نے کبھی کوئی ایسا حکم نہیں نافذ کیا جسے آسٹن قانون کہہ سکے اس کی رعایا اپنی معاشرت میں جن قواعد پر عمل پیرا تھی وہ ازیادہ رفتہ زمانے کے رسم ورواج سے ہی ماخوذ تھے اور ان قواعد کا عملدرآمد پنچ کے کارکنوں (یعنے مذہبی پیشواؤں) کے وسیلے سے ہوتا تھا۔" اس سے جو قطعی نتیجہ نکلتا ہے وہ یہ ہے کہ آسٹن نے اپنے اصول قانون بہ اقتدار اعلیٰ سلطنت اور قانون کے متعلق جس قسم کا تصور قائم کیا ہے وہ مذکورۂ بالا صفات کی قوموں پر منطبق نہیں ہوتا۔ لیکن مین اسی پر بس نہیں کرتا وہ آسٹن کے تجزیہ کو صرف مشرقی نظام معاشرت ہی کے لیئے نہیں بلکہ مغربی تمدن کے ممالک کے لئے بھی ناکافی قرار دیتا ہے۔ اس کا یہ خیال ہے کہ یہ نظریہ صرف اس اعتبار سے صحیح ہے کہ وہ ایک تجریدی عمل کا نتیجہ ہے جس میں حکومت و نظام معاشرت کی ایک خصوصیت یعنے جبر و قوت کے سوا اور تمام خصوصیات و لوازم کو ترک کر دیا گیا ہے، سیاسی اقتدار کی اس طرح تشریح کر لینے سے کہ اس کی صرف ایک خصوصیت پر لحاظ کیا جائے یہ بھی لازم آتا ہے کہ ہر قوم کی تمام تاریخ کو پس پشت ڈال دیا جائے اور تاریخی نظائر کے اس تمام مجموعے سے مطلق سروکار نہ رکھا جائے جن سے ہر قوم میں یہ متعین ہو جاتا ہے کہ بادشاہ اپنی ناقابل مقابلہ تجدیدی طاقت کو کس طرح کام میں لاسکتا ہے اور کس طرح کام میں نہیں لاسکتا۔"

لیکن اصل یہ ہے کہ خود آسٹن اس اعتراض کی نوعیت کی طرف پہلے ہی کچھ نہ کچھ اشارہ کر چکا تھا۔ رسم ورواج کے ان تمام حالات پر محتوی ہو جانے کے لیئے جن کا حکمراں براہ راست حکم نہیں دیتا بلکہ رواجی طریقوں پر عمل ہوتا ہے اس نے ایک جامع و مانع کلیہ قرار دے دیا ہے کہ "حکمراں کا کسی امر کو جائز رکھنا بمنزلہ اس کے حکم دینے کے ہے۔" اس اصول کے عملدرآمد کی سب سے بہتر مثال انگلستان کے عرفی قانون سے ملتی ہے۔ یہ ان قواعد کا مجموعہ ہے جو فرمانروا یا پارلیمنٹ کی طرف سے بحیثیت قانون کے کبھی نافذ

نہیں ہوئے مگر قدیم زمانے سے موجود ہیں اور عدالتوں کی رائے کے موافق ان میں ہمیشہ ترمیم و توسیع ہوتی رہتی ہے۔ آسٹن کا کہنا یہ ہے کہ یہ دعویٰ بالکل غلط ہے کہ اس قسم کے قواعد کا موجود ہونا اور قائم رہنا پارلیمنٹ کے اقتدار اعلیٰ کا محدود کرنے والا ہے۔ وجہ یہ ہے کہ چونکہ پارلیمنٹ کو مسلمہ طور پر یہ قوت حاصل ہے کہ وہ اپنے حسب صوابدید ان عرفی قواعد میں جس طرح چاہے ترمیم کرے یا انھیں منسوخ کردے اس لیئے ان کا قائم رہنا بمنزلہ اس شے کے ہے کہ پارلیمنٹ نے ان کا حکم دے دیا ہے۔ یہ دلیل قواعد عرفی کے قانونی جواز کی نسبت بلے شک و شبہ صحیح ہے مگر پنجاب کے مطلق العنان حکمراں کے اوپر اس کی تطبیق کرنے کی کوشش قطعاً غلط ہے کیونکہ اس صورت میں حکمراں کو اس کے سوا کوئی چارہ کار نہیں ہے کہ جس شئے کو وہ بدل نہیں سکتا اس کو "روا رکھے" اس کو اقتدار اعلیٰ کے مفہوم میں تبدیل کرنا درحقیقت الفاظ میں غیر ضروری کھینچ تان کرنا ہے۔ اگر ایسا ہی ہو، تو بھی کہا جا سکتا ہے کہ قانون جذب کشش کا عمل صرف اس بنا پر ہے کہ اسے "روا رکھا گیا ہے"۔

یہ کہنا غالباً قرین عقل ہوگا کہ آسٹن کا تجزیہ زمانۂ جدید کی مہذب سلطنتوں کے اوپر منطبق ہو سکتا ہے مگر اس کا اطلاق نیم منتظم اور قدیمی قوموں کے اوپر نہیں ہو سکتا۔ خود مہذب سلطنتوں کی نسبت بھی یہ کہنا صحیح ہوگا کہ ایک معنی کر کے یہ نظریہ ایک تجریدی خیال ہے، اس نظریۂ اقتدار اعلیٰ کا ذکر کرتے ہوئے سر جیمز اسٹیون نے کہا ہے کہ "ریاضیات یا اقتصادیات کے مسائل کی طرح اس کی صحت صرف تجریدی حیثیت سے تسلیم کی جا سکتی ہے" جس کا مطلب یہ ہے کہ اس سے جو مسائل مستنبط ہوتے ہیں وہ ایسے مسائل ہیں جن کا تصور ذہنی واقعات پر نظر کرنے سے پیدا ہو جاتا ہے، عملاً کوئی واقعہ ایسا نہیں ملتا جو کلیتہً اس کا مظہر اور اس کا موضح ہو۔ جس طرح عالم فطرت میں کوئی مکمل دائرہ کوئی خالص جامد جسم نہیں ہے یا جس طرح کلوں کا کوئی ایسا نظام نہیں ہے جس میں رگڑ نہ ہو یا نظام معاشرت کی کوئی ایسی حالت نہیں ہے جس میں انسان تمامتر نفع ہی کی غرض سے کام کرتا ہو، اسی طرح

عالم فطرت میں کوئی ایسی شئے نہیں ہے جسے اقتدار مطلق کہہ سکیں" ان قیود کے ساتھ آسٹن کے نظریہ کی نسبت یہ کہہ سکتے ہیں کہ وہ فی الجملہ صحیح ہے۔ اس کا اطلاق ان قوموں تک محدود سمجھا جاتا ہے جو قطعی طور پر منتظم ہو گئی ہیں۔ سیاسی طاقت کا جو تجزیہ پیش کیا جاتا ہے اس کا یہ مطلب نہیں ہے کہ وہ اقتدار واختیار کے آخرترین منبع (یا اس کے سبب اول) کی تشریح ہے[1] بلکہ اس سے مقصود ایک ہمہ گیر مجرد کلیہ قائم کرنا ہے جس سے یہ ظاہر ہوتا ہو کہ موجودہ زمانہ کی سیاسی دنیا میں اس کا عملدرآمد اس طرح ہوتا ہے۔ اس اصول کو اس مفہوم میں تسلیم کرنے سے بالطبع یہ لازم آتا ہے کہ سلطنت وقانون کے اصطلاحی معنی کو بھی محدود کیا جائے۔ لفظ سلطنت میں صرف وہی قومیں داخل ہوں گی جو ایک مختتم نظم ونسق اور فرمان واطاعت کے معینہ تعلقات کو پورا کرتی ہوں۔ قانون کا مفہوم یہ ہوگا کہ وہ صرف ایک حکم ہے جو سلطنت کے منتظم اقتدار اعلیٰ کی جانب سے بلاواسطہ یا بالواسطہ شائع کیا جاتا ہے (بالواسطہ کا مطلب یہ ہے کہ کسی قائم شدہ رسم ورواج کے شکست کرنے سے بالارادہ انکار کیا جائے) اس طرح اس کے مفہوم کی وسعت میں جو کمی واقع ہوتی ہے اس کی تلافی اس کی قطعیت واہمیت سے پوری ہو جاتی ہے۔

لیکن بعض مصنفین اسے زیادہ پسند کرتے ہیں کہ مین کے اعتراض کے

---

[1] برائس لکھتا ہے کہ کون شخص "قانوناً صاحب اقتدار اعلیٰ ہے" یہ ان سوالات سے بالکل علیحدہ شئے ہے کہ کیوں وہ صاحب اقتدار ہے اور کس نے اسے صاحب اقتدار بنایا ہے۔ وہ تاریخی واقعات جن کے ذریعہ سے کسی خاص حکمراں کو اقتدار حاصل ہوا ہے، نیز وہ اخلاقی وجوہ جن کی بنا پر اسے اطاعت کا حق حاصل ہے، ان کا تعلق تاریخ، فلسفۂ سیاسیات یا اخلاقیات سے ہے اور یہ ان سوالات سے بالکل علیحدہ ہیں جن کا واسطہ قانون سے ہے اور صاحب اقتدار اعلیٰ کے تعین اور اس کے اختیارات کی تحدید کے خالص قانونی سوالات کے ساتھ ان مباحث کو خلط ملط کر دیا جاتا ہے تو اس سے سوائے ابتری کے کچھ حاصل نہیں ہوتا۔" "مطالعات تاریخ واصول قانون" (Studies in History and Jurisprudence) سنہ ۱۹۰۱ء۔

رفع کرنے کے لئے سلطنت و قانون کے معنی میں وسعت دے دیں اور مشرقی و دیگر اقوام کو جن کا سیاسی ارتباط آسٹن کے تجزیئے سے مطابقت نہیں رکھتا، انھیں بھی اس مفہوم میں شامل کرلیں۔ مثلاً ڈرو ولسن[1] قانون کا ایک ایسا تصور ذہنی پیش کرتا ہے جسے معینہ حکم سے کوئی مطابقت نہیں ہے بلکہ اس کی کوشش یہ ہے کہ اس مفہوم میں وہ تمام رواجی عملدرآمد بھی شامل ہو جائیں جن کی پابندی لازم ہوگئی ہے۔ وہ لکھتا ہے کہ "قانون، مسلمہ خیالات و عادات کا وہ جزو ہے جسے حکومت کے اقتدار و اثر کی رو سے یکساں قواعد کی صورت میں قطعی و صریحی طور پر تسلیم کرلیا گیا ہے"۔ ان قواعد کا وہ حصہ جو بالارادہ قانون کی صورت میں وضع کیا جاتا ہے وہ اس کا صرف ایک ضمنی جزو ہے۔ ایک حد تک وہ ان پرانے رسم و رواج سے پیدا ہوتے ہیں جو کل قوم کے متفقہ عمل سے صورت پذیر ہوئے ہیں، کسی شاہی یا قانونی حکم سے وجود میں نہیں آئے ہیں"۔ قانون کے دیگر مخارج میں ایک مخرج معمولات کے وہ قواعد ہیں جو مذہبی عقیدے پر مبنی ہیں اور دوسرا مخرج وہ فیصلے ہیں جو موجود الوقت قوانین پر حکم لگانے والے نافذ کرتے ہیں اور اس طرح اس کے مفہوم کو وسیع کر دیتے ہیں۔ وڈرو ولسن نے جو خیال یہاں ظاہر کیا ہے اس کا مقصود یہ ہے کہ قانون کے تحلیلی بیان اور سر ہنری مین کے اعتراض میں ہمنوائی پیدا ہو جائے، مگر پھر بھی غالباً یہ اعتراض باقی رہ جائے گا کہ آیا مہذب ممالک کے باب میں اس کلیہ سے کہ "حکمران کا کسی امر کو جائز رکھنا بمنزلہ اس کے حکم دینے کے ہے" قانون کے تمام مذکورۂ بالا مخارج آسٹن کے اصول کے تحت میں نہیں آجاتے؟

۴۔ سیاسی اقتدار اعلیٰ کا نظریہ۔ آسٹن کے نظریۂ اقتدار اعلیٰ کے متعلق ان اعتراضات کے علاوہ جن کا ذکر اوپر ہو چکا ہے بعض اور وجہوں سے بھی خوردہ گیری کی گئی ہے۔ یہ کہا گیا ہے کہ اگرچہ اقتدار قانونی کے تصور سے علی حالہا انکار نہیں کیا جا سکتا، مگر اسے جس حد تک وسیع ہونا چاہئے اس حد تک وہ

[1] "سلطنت"، باب ۱۴۔

وسیع نہیں ہے، اس سے تو یہ معلوم ہوتا ہے کہ فلاں شخص یا فلاں اشخاص قانونی طور پر یہ قدرت رکھتے ہیں کہ باقی حصۂ قوم کے لئے با اقتدار احکام نافذ کر سکیں مگر اس سے سیاسی طاقت کے آخری مخزن کا صحیح صحیح پتہ نہیں چلتا۔ ایک مطلق العنان شاہی میں تنہا بادشاہ کی مرضی قانونی اقتدار کا حکم رکھ سکتی ہے مگر یہ ممکن ہے کہ خود بادشاہ کسی چالاک مذہبی پیشوا یا کسی حاوی وزیر کے ہاتھ میں محض کٹھ پتلی ہو۔ جن ملکوں میں نیابتی حکومت قائم ہے ان میں منتخب شدہ حکمران جماعت اصلاً یا ظاہراً عارضی طور پر قانونی اقتدار پر قابض ہوتی ہے، مگر ہم انتخاب کنندوں کی اس عام جماعت کی نسبت کیا کہتے ہیں جس کی مرضی کے وہ لوگ نمائندے ہیں اور جس سے وہ اختیار حاصل کرتے ہیں۔ کیا سیاسی ربط و اطاعت کی اتنی ہی تشریح کافی ہے کہ ہم بادشاہ یا مجلس واضع قانون کے قانونی تفوق پر آکر رک جائیں اور اس کے عقب میں جو حقیقی و اصلی منبع اقتدار ہے اس کے تسلیم کرنے سے انکار کر دیں، درآنحالیکہ یہ ممکن ہے اس بادشاہ یا اس مجلس کا یہ تفوق محض برائے نام، زوال پذیر اور دوسروں کا عطا کیا ہو۔ ان وجوہ سے حال کے بعض مصنفوں نے یہ چاہا ہے کہ آسٹن کے نظریہ میں خالص قانونی اقتدار اعلیٰ کے ساتھ حقیقی یا سیاسی اقتدار اعلیٰ" کا بھی اضافہ کر دیں[1] ان کا

---

[1] سیاسی اقتدار اعلیٰ کے نظریے کے متعلق طالب علم کتب ذیل سے استفادہ کر سکتا ہے:۔

ا۔ و۔ اے۔ وی۔ ڈائسی، "قانون نظام سلطنت" (Law of the Constitution)

ڈیوڈ۔ جی۔ رچی "اصول مداخلت سلطنت" (Principles of State Interference)

سجوک "مبادی سیاسات"، (Elements of Politics) باب سی و یکم

سیک گلکنی "سلطنت و فرد واحد" (State and Individual) باب نہم و دہم۔

یہ تمام قابل استثناء ارباب علم قانونی و سیاسی اقتدار اعلیٰ کے فرق باہمی کو قابل فہم و قابل قدر سمجھتے ہیں۔

منشا یہ نہیں ہے کہ آسٹن کی تحلیل کے نتائج کو بیکار کردیں بلکہ وہ صرف اس امر پر توجہ دلاتے ہیں کہ اس نظریہ سے اعلیٰ اختیار سیاسی کی ماہیت اور اس کے جائے قرار کی کامل تشریح نہیں ہوتی۔ پروفیسر ڈائسی کا قول ہے کہ "صاحب اقتدار اعلیٰ کے عقب میں جسے اہل قانون تسلیم کرتے ہیں ایک اور فرمانروا ہے جس کے آگے اس قانونی فرمانروا کو جھکنا پڑتا ہے"۔ پروفیسر بجک نے اس زیر بحث نکتہ کی توضیح یوں کی ہے کہ ایسے مفروضہ حالات قائم کئے ہیں جن میں یہ صاف عیاں ہے کہ سیاسی اختیار کا آخری ذریعہ قانونی فرمانروا کے ہاتھ میں نہیں ہے۔ ایک غیر ذمہ دار آمر مطلق جسے مجلس عمومی چند برسوں کے لئے مقرر کردے اور وہ دوبارہ مقرر ہونے کی خواہش نہ رکھتا ہو قانونی وعملی حیثیت سے اسے فرمانروا کہا جاسکتا ہے لیکن اگر وہ دوبارہ تقرر کا خواہاں ہو تو پھر اس مجلس کو سیاسی قوت کا غلبہ حاصل ہوجاتا ہے جس کے خواہشات کا وہ تابع ہو اور اس کا قانونی اقتدار اعلیٰ، حقیقی قوت کا آخری محل و مرکز نہیں ہوتا۔ یا فرض کیا جائے کہ کوئی بادشاہ عادتاً کسی پیشوائے مذہبی کی اطاعت کرتا ہے اور اس اطاعت کا سبب عالم آخرت کے عذاب کا خوف نہیں ہے بلکہ وہ یہ سمجھتا ہے کہ اگر اس کی رعایا یہ یقین کرنے لگے کہ وہ (بادشاہ) بالتحقیق مقہور خدا ہے تو پھر رعایا کا مطیع رکھنا مشکل ہوجائے گا، تو اس صورت میں ہمیں بالاتفاق یہ ماننا پڑے گا کہ اب اسے کامل اقتدار اعلیٰ نہیں حاصل رہا ہے۔" اگر ہم اس سلسلۂ دلائل کی پیروی کریں تو ہم بخوبی یہ خیال قائم کرسکتے ہیں کہ بہت کم ایسا ہوگا کہ قانونی و سیاسی اقتدارات اعلیٰ متحد و منطبق ہوں کسی سلطنت میں گروہ مذہبی کسی سلطنت میں اہل فوج و اصحاب جائداد کے طبقے کسی میں بادشاہ کے حاشیہ نشین یا دار السلطنت کا حاوی اثر اصلی عاملانہ طاقت قرار پاجائے گا اور معاملات عامہ کی سربراہی انھیں میں سے کسی کے ہاتھ ہوگی۔

یہاں اس خیال کا ظاہر کردینا مناسب ہوگا کہ اکثر حالتوں میں سیاسی اقتدار اعلیٰ قوم کی عام جماعت کے اندر مضمر ہوتا ہے یا کم از کم یہ کہ رائے دہندوں کی اس جماعت کے طبقے میں ہوتا ہے جو جمہوری ملکوں میں عملاً کل بالغ آبادی پر مشتمل ہوسکتا ہے۔ اس خصوص میں خود آسٹن اس دلچسپ غلطی میں پڑگیا کہ

اس نے انتخاب کنندوں کی جماعت کی طرف نہ صرف سیاسی بلکہ قانونی اقتدار اعلیٰ کو منسوب کرنے کی کوشش کی۔ یہ مغالطہ اب صاف ظاہر ہوگیا ہے کیونکہ رائے دہندوں کو اگرچہ معینہ حقوق کے بعد مجلس وضع قانون کے ارکان کے منتخب کرنے کا قانونی حق حاصل ہے مگر (قانوناً) ان کو اس سے زیادہ کوئی سیاسی قوت نہیں حاصل ہے۔ بیشتر حکومتوں میں تو یہ ہے کہ وہ نہ کوئی قانون منظور کرسکتے ہیں اور نہ مجلس وضع قانون کی کسی کارروائی کو مسترد کرسکتے ہیں۔ مثلاً برطانیہ عظمیٰ میں (قانونی حیثیت سے) پارلیمنٹ کو اس کا کامل اختیار حاصل ہے کہ وہ اپنے دائمی قیام کا قانون نافذ کرکے رائے دہندوں کو ان کے حق انتخاب سے محروم کردے۔ انتخاب کنندوں کو قانونی طور پر صاحب اقتدار صرف اسی ملک میں کہہ سکتے ہیں جس میں ہدایت، مراجعہ کا اصول لازمی وعام قرار دے دیا گیا ہو[1] مگر اس خلط مبحث میں پڑنے کے بجائے جس سے آسٹن نے خود اپنے اصول وطریق کی حقیقت کو خراب کردیا ہے، یہ کہنا زیادہ موزوں ومناسب ہوگا کہ اقتدار سیاسی کی آخری حد انتخاب کنندگان ہیں۔ لیکن اس رائے کے خلاف بھی کچھ کہا جاسکتا ہے۔ کیا یہ خیال میں نہیں آسکتا کہ بادشاہ کے مانند رائے دہندے بھی گروہ مذہبی کے زیر اثر ہوں یا وہ عملاً زمیندار، اصحاب ثروت، یا کسی خاص طبقے کے اشارے پر کام کرتے ہوں۔ ان حالتوں میں سیاسی اقتدار اعلیٰ کا پتہ چلانے کے لئے انتخاب کنندوں کو چھوڑ کر ایک قدم اور آگے بڑھانا پڑے گا۔ معہذا کیا یہ قیاس میں نہیں آتا کہ جن صورتوں میں جماعات انتخاب کنندگان کو محدود رکھا گیا ہے مثلاً عورتوں کو حق انتخاب سے خارج کردیا گیا ہے[2] ان صورتوں میں رائے دہندوں پر غیر رائے دہندہ طبقہ کا اثر پڑ جائے گا۔ پس یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ کسی جمہوری ملک کے رائے دہندے دائماً اور لازماً اقتدار اعلیٰ کا

---

[1] پروفیسر سجوک نے اپنی کتاب "مبادی سیاسیہ" (**Elements of Politics**) کے ایک ضمیمہ میں آسٹن کی بنیاد کے عدم امکان کے ثابت کرنے کی کوشش کی ہے۔

[2] اس کے لئے حصۂ دوم باب چہارم (جماعت عدالتی وانتخاب کنندگان) دیکھنا چاہئے۔

قطعی و آخری منبع و مخزج ہوتے ہیں۔

۵۔ تنقید حقیقت یہ ہے کہ اس اقتدار آخری کی تہ تک پہنچنے کی جس قدر کوشش کیجئے اسی قدر وہ دور ہوتا جاتا ہے۔ اول اول تو سیاسی اقتدار اعلیٰ کا خیال بہت واضح و قرینِ قیاس معلوم ہوتا ہے، مگر زیادہ تعمق نظر سے دیکھنے سے وہ ایک طرح کا "سبب اول" بن جاتا ہے اور حدود سیاسیات کے اندر اس "سبب اول" کا پتہ لگانا ویسا ہی دشوار ہے جیسا عالمِ طبیعیات میں کہ جس وقت کوئی شخص آئنسٹن کے خشک تصور قانونیت سے قدم آگے بڑھاتا ہے تو پھر سوائے ابتری کے کچھ نظر نہیں آتا۔ موجودہ زمانے کی سلطنت میں اشخاص کی ایک جماعت جسے قانون سازی کا غیر محدود حق حاصل ہے ایک معین و مرئی جماعت ہے مگر وہ خاص شخص یا چند اشخاص کی وہ خاص جماعت جو در حقیقت ہر طرح پر فوقیت رکھتی ہے، اس کا جب تجزیہ کیا جاتا ہے کہ اس سے ایک ناقابلِ حل پیچیدگی پیدا ہو جاتی ہے۔

پروفیسر رِچی اور دوسرے لوگوں نے اس مشکل سے بچنے کی یہ صورت نکالی ہے کہ سیاسی طاقت کا آخری مخزن ہمیشہ عوام الناس کو قرار دیا جائے۔ جس طریق سے بھی اس کی تحقیق کی جائے اقتدار کے آخری مخزن کا پتہ نہیں چلتا ہے، انتخاب کا بلا واسطہ اختیار اور تہدید، تخویف، علانیہ بغاوت کے بالواسطہ اثرات سب ایک ہی نتیجے پر پہنچاتے ہیں کہ "قوم" ہی کو مادی قوت حاصل ہے، جب آخری حیلہ یعنے استعمالِ قوت کی ضرورت پڑتی ہے تو لازماً انھیں کو غلبہ حاصل ہو جاتا ہے۔ اس لیئے وہ حکمرانی کے جس طریق کے بھی مطیع ہوتے ہیں وہ معناً انھیں کی منظوری سے قائم رہتا ہے۔ اس طریقِ بحث میں عوام الناس کے اقتدارِ اعلیٰ کے نظریئے کو انتہائی حد پہ پہنچا دیا گیا ہے۔ یہ نظریہ صرف اس کہنے پر اکتفا نہیں کرتا کہ قوم یا قوم کے حصۂ غالب کو اعلیٰ اقتدار حاصل ہو جاتا ہے، بلکہ وہ یہ کہتا ہے کہ ہر صورت میں قوم کو یہ اقتدار حقیقتاً حاصل ہے۔ چونکہ قوم کو ایسا مادی غلبہ حاصل ہے کہ اگر وہ کافی طور پر مشتعل ہو جائے تو موجود الوقت حکومت کو نیست و نابود کر سکتی ہے، اس لئے ان کی برداشتِ تہدید کی ہمیشہ

کوئی نہ کوئی حد ہونا چاہیئے۔ ان حدود کے اندر اگرچہ وہ اطاعت شعار ہوتے ہیں مگر جب حالت انتہا کو پہنچ جاتی ہے تو پھر وہی مالک ہو جاتے ہیں، ان کا حکومت کے وجود پر رضامند ہونا بالمعنی اور شاید بغیر ارادے کے ہو تا ہے اور بااغلب وجوہ اس صریحی معاہدے کے اصول پر نہیں ہوتا جو روسو کے ہموطنوں کے دلوں میں موجود تھا، اس امر کی صداقت میں بھی کوئی شک نہیں ہے کہ وہ اس قسم کی رضامندی کا اظہار کرتے ہیں اور یہ کہ سیاسی اقتدار اعلیٰ کی ہمہ گیر حقیقی بنیاد یہی رضامندی ہے۔ مسٹر رچی کا قول ہے کہ "تمام ممالک روس کا زار اسی طرح اپنی قوم کی مرضی کے تابع ہو کر فرمانروائی کرتا ہے جس طرح متفقیت سوئزرلینڈ کی عاملانہ جماعت حکمرانی کرتی ہے"،[1] عوام الناس کے اقتدار اعلیٰ کا اس قسم کا نظریہ اگرچہ بادی النظر میں دلکش معلوم ہوتا ہے مگر اس کی بنیاد بالکل مغالطہ پر ہے۔ وہ یہ فرض کرتا ہے کہ عملاً جسمانی قوت کی فوقیت بالضرور عام قوم یعنے اس کے حصۂ کثیر کو حاصل ہوگی۔ اس فرض کرنے کے یہ معنی ہیں کہ فوجی تیاری، نظم و نسق اور باہمی مفاہمت کو بالکل نظر انداز کر دیا جائے۔

---

[1] پروفیسر رچی سیاسی اختیار کے منابع میں ان تمام تاریخی و حقیقی اثرات کو شامل کرتے ہیں جن سے محکومین کا موجودہ میلان طبیعت اور ان کی رائے قائم ہوئی ہے۔ سیاسی اقتدار اعلیٰ کا آخری مخزن اشخاص کی وہ معین تعداد نہیں ہے جو اس وقت موجود ہیں بلکہ ان اشخاص کی رائیں اور ان کے احساس اس کے آخری مخزن ہیں، اور ان آزاد احساس میں گزشتہ روایات، موجودہ کی ضرورتیں اور آئندہ کی امیدیں سب کا برابر حصہ ہے۔" روسی قوم کی نسبت مسٹر رچی یہ بحث کرتے ہیں کہ "زار کے حق خداداد کا اعتقاد اس کی قوت کا منبع اور اس کی اطاعت کی بنیاد ہے"۔ اس قسم کا خیال میک کنی کی (سلطنت و فرد واحد State and Individual) میں بھی ظاہر کیا گیا ہے "پس قوم کی موثر قوت اس کے تمام ارکان کی مجموعی حیثیت میں پائی جاتی ہے۔ اس سے بحث نہیں کہ وہ اپنے اعلان و اظہار کے لئے کیا صورت اختیار کرتی ہے اور کن لوگوں کو وہ اپنی جانب سے عمل کرنے اور رائے قائم کرنے کا اختیار دیتی ہے۔ اصلی یا "سیاسی" اقتدار اعلیٰ قوم کی مرضی ہی میں مضمر ہوتا ہے۔

ایک قوم جس میں اسّی لاکھ غیر مسلح آدمی ہوں انھیں ایک لاکھ سپاہ جو اس زمانے کے آلات حرب سے مسلح اور قاعدے کے ساتھ مرتب ہو بہت آسانی کے ساتھ مرعوب کر سکتی ہے۔ سو مجرموں کے دس بارہ مسلح محافظوں کی نگرانی پر رضامند ہونے سے یہ دلیل نہیں قائم ہو سکتی کہ ان محافظوں کا اختیار قریب یا بعید کسی لحاظ سے ان مجرموں کی رضامندی کے تابع ہے جنگ سے بیشتر کے روس کے سیاسی ارتباط کی مناسب تاویل جو کچھ بھی رہی ہو مگر کم از کم اتنا تو ذہن میں آتا ہے کہ اس کے مطلق العنان حکمران کو اتنی وسیع تنخواہ دار فوج سے جو قوت حاصل تھی وہ قیام سلطنت کے لئے عام رعایا کی رضامندی وخوشنودی سے کسی طرح کم درجہ پر نہیں تھی۔ تحقیق سے یہ امر واضح ہو جاتا ہے کہ یہ لازمی نہیں ہے کہ محض تعداد کی کثرت کو ہمیشہ قوت وغلبہ حاصل ہو۔ یہ حالت اسی تناسب سے ہوتی ہے جس قدر اسے نظم ونسق، تیاری، اور قرارداد تجویز پر عمل کرنے کے مواقع حاصل ہوں، اسی لئے سیاسی اقتدار اعلیٰ کے نظریے کو اس کے پیروں پر کھڑا کرنے کے لئے ضروری ہے کہ زمین کو از سرِ نو درست کیا جائے اور یہ دعویٰ کیا جائے کہ اقتدار اعلیٰ کا آخری منبع عوام الناس یا کثرت تعداد نہیں ہے بلکہ اشخاص کا وہ قوی ترین گروہ ہے جس میں متفقاً کام کرنے کا ملکہ ہو، لیکن چونکہ عموماً یہی ہوتا ہے کہ کسی گروہ میں متفقاً کام کرنے کی قابلیت اس وقت پیدا ہوتی ہے جب اسے ایک معینہ طریق پر ترتیب دیا جائے اور وہ کسی خاص شخص یا چند اشخاص کے حکم کے مطابق عمل کرے، اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ اقتدار اعلیٰ کی عمل میں لانے والی قوت اس گروہ کی مجموعی مرضی نہیں ہے بلکہ وہ اس شخص یا ان اشخاص کی مرضی ہے جن کی اطاعت کا اس گروہ میں سے ہر شخص فرداً فرداً خوگر ہوتا ہے، پس اقتدارِ اعلیٰ کے آخری منبع کی تلاش پھر سابق کی طرح مظنون وموہوم ہو جاتی ہے۔

۶۔ منقسمہ اقتدار اعلیٰ۔ اعلیٰ وغیر محدود اختیارات کے استعمال کے متعلق ممالک متحدہ امریکہ کی خاص حالت کے لحاظ سے ایک ہی ذی اقتدار

جماعت کے اس ہمہ گیر اصول میں تبدیلی کرنے کی ایک اور کوشش کی گئی ہے۔
جیسا کہ اوپر بیان ہو چکا ہے اس ملک میں غیر محدود اختیارات نہ تو متحدہ حکومت
کو حاصل ہیں اور نہ کسی خاص ریاست کی حکومت کو یہ اختیارات حاصل ہیں۔ ان
دونوں کے آئینی اختیارات کی ایک قطعی نوعیت کے متعلق مدتوں تک سخت
بحث ہوتی رہی ہے۔ اسی مباحثہ میں منقسمہ اقتدار اعلیٰ کا نظریہ پیدا ہو گیا۔ اس
اصول کے موافق مجموعی اقتدار اعلیٰ ریاستوں کی حکومت اور متحدہ حکومت کے
درمیان تقسیم کر دیا گیا تھا، اس میں سے ہر ایک کو اپنے حدود کے اندر کامل
اختیارِ فرمانروائی حاصل تھا مگر اپنی حد سے باہر وہ قانوناً ایک دوسرے
کے اختیارِ فرمانروائی سے محصور رہیں۔ اقتدار اعلیٰ کی نسبت یہ خیال اس
تصور ذہنی کے بالکل مغائر ہے جس کی بحث اوپر ہو چکی ہے۔ متحدہ حکومت پر
اقتدار اعلیٰ کے اس تحلیلی اصول کے موزوں و مناسب اطلاق کے متعلق
اس وقت بحث ہو گی جب اتحادی نظم و نسق کے عام مضمون پر بحث کی جائیگی۔

اصول اقتدار اعلیٰ کی تنقید جدید۔ ادھر چند برسوں سے
اصول اقتدار اعلیٰ کے متعلق ایک دوسری ہی نظر سے مزید بحث و تنقید
ہوتی رہی ہے۔ یہ بحث پیش کی جاتی ہے کہ جن قوائے ضابطہ سے نظم معاشرت
کے ارتباط کا اظہار ہوتا ہے، ان میں سے سلطنت صرف ایک قوت ہے
کہا جاتا ہے کہ مذاہب، اتحادات مزدوران اور اس قسم کے دوسرے
مختلف جماعات و روابط جیسے زبردست تنظیمات شخصی زندگی و عادات
و اطوار پر واقعتاً اس قدر زیادہ اقتدار رکھتے ہیں، کہ معاشری انضباط کا جو نظریہ
ان سے اغماض برتے وہ لاحاصل و بےمعنی ہے۔ ڈاکٹر جی، این فگس لکھتے ہیں
کہ "ایک شخص آسٹن (کے بیان) کو بدیہی الثبوت سمجھ کر ابتدا کرتا ہے۔ آگے
چل کر اُسے معلوم ہوتا ہے کہ اس بیان میں بہت سے شرائط لگانے کی ضرورت
ہے۔ اور آخر انجام اس پر ہوتا ہے کہ وہ اُس کے تمام طریق کو محض تجریدی و نظری
طریق قرار دے دیتا ہے۔" پس اس لحاظ سے یہ ضروری ہو جاتا ہے کہ

[a] جی این فگس "سلطنت جدیدہ میں کلیسا کی حیثیت" Churches in the Modern State طبع دوم ۱۹۱۴ء

آسٹن حکم و اطاعت کے جس جس عملدرآمد سے سلطنت کا کلی نقشہ کھینچنا چاہتا ہے، صرف اسی کا مطالعہ نہ کیا جائے، بلکہ ان مجموعی شکلوں کا بھی مطالعہ کیا جائے جو خود نظم معاشرت کو حقیقت کا جامہ پہناتی ہیں۔ اس نقطۂ خیال کو جرمانی مصنف اوٹوگیرکے مطالعات وغیرہ سے اور نیز اس کام سے جو انگلستان کے اندر پروفیسر ایف ڈبلیو میٹلینڈ نے جرمانی خیال کے زیر اثر انجام دیا بہت تقویت پہنچی ہے[۱]۔ خود ہمارے زمانہ میں یہ خیال کہ آسٹن کی قرار دادہ سلطنت ہی سب کچھ نہیں ہے، اتحادات مزدوران کی ترقی و قوت سے بہت کچھ ترقی کر گیا ہے اور اس سے بھی زیادہ اس خیال کو ترقی اس امر سے ہوئی ہے کہ معاشری اقتدار کے متعلق ان قوتوں کا عملدرآمد بڑھتا جاتا ہے جو سلطنت کے توسط سے نہیں، بلکہ اس سے مخالف ہو کر کام کرتی ہیں۔ اس منشا کی توضیح اس قسم کے امور سے ہوتی ہے جیسے "براہ راست عمل" عام ہڑتال، کام کرنے والوں کی وسیع تعداد، استشاری رائے یا شوزرم کے متعلق پوپ کا براہ راست فرمان، پس جس نسبت سے جماعتیں اور انجمنیں (تاریخی ہوں یا عملی) اہمیت میں ترقی کرتی جاتی ہیں۔ اسی نسبت سے سلطنت و قانون کی حیثیت گھٹتی جاتی ہے مسٹر ارنسٹ بارکر لکھتے ہیں کہ "جماعتوں کے متعلق جس قدر زور دیا جاتا ہے، یہ امر بجائے خود ہمارے نظریۂ سلطنت پر اثر ڈالتا ہے۔ ہم سلطنت پر اس اعتبار سے کم نظر ڈالتے ہیں کہ وہ عام زندگی بسر کرنے والے افراد کی ایک انجمن ہے، لیکن اس اعتبار سے اس پر زیادہ نظر ڈالتے ہیں کہ وہ ان افراد کی انجمن ہے جو پہلے ہی سے جماعتوں میں متحد ہو چکے ہیں، جن میں سے ہر ایک کی ایک عام زندگی ہوتی ہے اور پھر یہ جماعتیں ایک اور بڑی اور بلند جماعت (سلطنت) میں متحد ہوتی ہیں تاکہ اپنے زیادہ بڑھے ہوئے اور زیادہ

[۱] ایف، و۔ ڈبلیو۔ میٹلینڈ "نظریات سیاسیہ یا ازمنۂ وسطیٰ" (Political Theories in the Middle Ages) سنہ ۱۹۰۰ء

ضروری مشترک اغراض کو حاصل کر سکیں[1]؟ لیکن آسٹن کے نظریہ کے حامی کو
یہ جواب دینے کا موقع حاصل ہے کہ اس طریق تنقید کا نفع صرف یہ ہے کہ
آسٹن کے اصلی نظریہ کا جو مقصد تھا کہ کیا ہونا چاہیئے اور کیا کرتا ہے۔ اس
میں خلط مبحث پیدا کر دیا جائے۔ وہ یہ کہہ سکتا ہے کہ اس کا منشا منظم جمع انسانی
کی تمام صورتوں سے بحث کرنے کا نہیں تھا بلکہ اس کا مقصود صرف ایک
صورت سے بحث کرنا تھا۔ اس نظریہ کی اہمیت یہ تھی کہ اس نے سوت کی
انٹی میں سے ایک تاگا نکال لیا اور اسے آخر تک لے گیا۔ اس کی تجزیہ کی
اس کی قوت تھی۔ اس نے قائم شدہ قانونی حقوق کی ایک صاف کیفیت
نظر کے سامنے پیش کر دی، اور اس کا ادعا نہیں کیا کہ وہ تاریخی مبدء و ارتقا کے متعلق
بھی کچھ کہنا چاہتا ہے۔ یا رائے عامۂ اخلاق عامہ کے ساتھ قانون حقوق کے
تعلق ہی کو بیان کرنا چاہتا ہے۔ اس طرح جس اختلاف آرا کا آغاز ہوا ہے اس کا
آئندہ انحصار غالباً بہت کچھ اس پر ہوگا کہ ہمارے اس موجودہ ماحول کی جدید
طاقتوں کے اندر سلطنت کے تہدیدی اختیارات کا حشر کیا ہوتا ہے[2]۔

کتب قابل مطالعہ

جے۔ آسٹن۔ ("خطبات اصول قانون") Lectures on Jurisprudence
جلد اول خطبۂ ششم۔

---

[1] آرنسٹ بارکر۔ ہربرٹ (اسپنسر کے) وقت سے موجودہ وقت ۱۹۱۵ء تک
انگلستان کے سیاسی خیالات Political Theories in England from
Herbert Spencer to the Present Day ۱۹۱۵ء

[2] جدید تر تنقید کے نقطۂ نظر سے نظریۂ سلطنت کی مزید بحث ایچ۔ جے۔ لاسکی کی
تصنیف مطالعات مسئلۂ اقتدار اعلیٰ Studies in the Problem of
Sovereignty. (۱۹۱۷ء) میں دیکھنا چاہیے۔

سر ایچ۔ مین ''تاریخ تنظیمات قدیمہ'' Early History of Institutions
باب دوازدہم و سیزدہم (طبع چہارم ۱۸۸۵ء)
ایچ۔ سجک۔ (مبادی سیاسیہ Elements of Politics
باب بست و یکم (۱۹۱۱ء)

اسناد مزید

جیمز برائس ''مطالعات تاریخ و اصول قانون'' Studies in History and Jurisprudence مقالہ دہم

سی۔ ای۔ میریم۔ ''تاریخ نظریۂ اقتدار اعلیٰ از زمان روسو (History of the Theory of Sovereignty since Peussean ۱۹۰۰ء

سر جیمز اسٹیون ''سالہائے یوم السبت'' (Horae Sabbaticae) ۱۸۹۲

ڈبلیو۔ اس۔ میک کلنی ''سلطنت و فرد واحد The State and the Individual ۱۸۹۶ء

ڈی۔ جی۔ ریچی ''اصول مداخلت سلطنت'' (Principles of State Interference

اے، ڈی۔ ڈائسی۔ قانون دستور Law of the constitution ۱۸۸۵ء

ای۔ بارکر۔ ہربرٹ اسپنسر کے وقت سے موجودہ وقت تک کے انگلستان کے خیالات'' (Political thought in England from H. Spencer to the Presentday ۱۹۱۵ء

ایچ۔ جے۔ لاسکی ''مطالعات مسئلہ اقتدار اعلیٰ (Studies in the Problem of Soverignty ۱۹۱۷ء

ڈبلیو جیتھر و براؤن۔ آسٹن کا نظریۂ قانون'' (The Austunian Theory of Law) ۱۹۱۲ء

جے، سی، گرے ماخذ قانون (The Sources of Law) ۱۹۰۹ء

باب پنجم

آزادی افراد

۱۔ مدنی آزادی کے تخیل کی صورت پذیری۔ ذی اقتدار تحدیدی طاقت پر اس کا انحصار (۲) وہ خاص خاص مفاہیم جو اکثر لفظ آزادی کی طرف منسوب کر دیئے جاتے ہیں۔ (۳) ذی حیاتی نظریۂ مملکت۔ (۴) تنقید۔ (۵) اسپر تخیفلے وغیرہ کی دقیق تشبیہات سلطنت کی شخصیت (۶) تنقید۔

۱۔ مدنی آزادی کے تخیل کی صورت پذیری ذی اقتدار تحدیدی طاقت پر اس کا انحصار، سلطنت کے اقتدارِ اعلیٰ کے نظریئے کے ایک صورت پر قائم ہو جانے سے سلطنت و افراد کے تعلقات باہمی کے مباحث کا خاتمہ نہیں ہو جاتا۔ اس موجودہ باب کا مقصد یہ ہے کہ ایک منظم سیاسی اقتدار کے تحت میں افراد کی حیثیت اور انفرادی آزادی کی ماہیت و وسعت کی مزید تحقیق و تدقیق کی جائے۔ پہلی نظر میں سلطنت کے اقتدار اعلیٰ اور انفرادی آزادی کے خیالات ایک دوسرے سے بالکل مغائر و متضاد معلوم ہوتے ہیں۔ جب ہم یہ کہتے ہیں کہ ازروئے قانون سلطنت سب پر فائق ہے، اس کے قانونی اختیار کی کوئی حد و نہایت نہیں ہے اور کسی شخص واحد کو سلطنت کے اقتدار کے مقابلہ میں کسی قسم کا کوئی قانونی حق حاصل نہیں ہے تو یہ معلوم ہوتا ہے کہ ہم انفرادی آزادی کے وجود ہی سے انکار کر رہے ہیں، لیکن جب زیادہ دقت نظر سے ان الفاظ پر غور کیا جائے گا تو یہ خیال رفع ہو جائے گا، اور یہ معلوم ہونے لگے گا کہ سلطنت کا اقتدار اعلیٰ اور آزادی ایک دوسرے سے مغائر ہونے کے بجائے ایک دوسرے کے مماثل و متناسب ہیں، اور سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کے

تسلیم کئے بغیر انفرادی آزادی کے کسی قانونی تصور کا پیدا ہونا ہی ممکن نہیں ہے
ہمیں اول اس امر پر خیال کرنا چاہئیے کہ "حریت" "آزادی" اور
"آزاد" کے الفاظ مختلف معنوں میں استعمال کئے جاتے ہیں اور ان کے
مفہوم میں بہت بڑی وسعت ہے۔ پروفسر رچی کہتے ہیں کہ "بیکن اور شاہ جیمز
کے نزدیک ایک "آزاد" بادشاہی کے معنی مطلق العنان بادشاہی کے تھے۔
پس جس شئے کو ہم آزاد "حکومت" کہتے ہیں، اس کو "آزاد" بادشاہی سے
کچھ لگاؤ نہیں ہے۔ جماعات، طبقات اور افراد کی آزادی سے مراد ان کے
خاص امتیازات ہیں اور اس طرح اس "آزادی" اور غیر امتیازیوں کی آزادی
کے درمیان بہت سے مناقشات پیدا ہو جاتے ہیں۔ ممکن ہے کہ "آزادی معاہدہ"
کا نتیجہ یہ ہوا ہو کہ عملاً ایک جماعت دوسری جماعت کو غلام بنالے، ممکن ہے کہ
ایک "آزاد" کلیسا اس حد تک "آزادی" خیال کو روا نہ رکھے جس حد تک
سلطنت کے غیر آزاد کلیساؤں میں جائز ہو[1]" ان خاص مثالوں میں جن
مشکلات کا اشارہ کیا گیا ہے، ان میں اس امر کا بھی اضافہ کرنا چاہئیے کہ
لفظ "آزادی" کا استعمال ایک ایسے عمومی معنی میں بھی ہوتا ہے جس کی
غرض کوئی ظاہر و عیاں خواہش ہوتی ہے اور اس کے ساتھ ہی یہ خواہش
فی نفسہ ایسی سادی ہوتی ہے کہ اس کی مزید تعریف و توضیح کی ضرورت
نہیں معلوم ہوتی۔ یہ امر بے تکلف تسلیم کر لیا جاتا ہے کہ ہر شخص کو کامل آزادی
حاصل ہونا چاہئیے اور آزادی میں کسی قسم کا بھی خلل ڈالنا ناانصافی ہے لیکن
خود لفظ آزادی کے لئے کسی خاص تحقیق کی ضرورت نہیں سمجھی جاتی۔ اس
لفظ کے ایک حتمی و قطعی مفہوم معین کرنے سے شخصی آزادی کا وہ پرا سرار
و ناممکن العمل خیال فوراً ہوا ہو جاتا ہے جس کی روشنی میں سلطنت کا تہدیدی اختیار
ناجائز و ناروا معلوم ہوتا ہے۔ اس قسم کا خیال انتہائی شکل میں "فطری آزادی"
کے اس مفروضہ میں ظاہر ہوتا ہے جس کا ابھی ابھی ذکر ہو چکا ہے اور جس سے

---

[1] رچی "حقوق فطری" (Natural Rights) باب ہفتم۔

انسان سلطنت سے بے تعلق ہوکر اور قیام سلطنت کے قبل مستفید ہوتا رہا ہے اور جس میں سلطنت کی تنظیم سے قطع دبرید ہو جاتی ہے۔ روسو نے کہا ہے کہ "معاہدۂ معاشری سے انسان جس شئے کا نقصان اٹھاتا ہے وہ اس کی فطری آزادی اور اس شئے کے حصول کا غیر محدود حق ہے جس کی طرف اس کی طبیعت راغب ہو جائے"۔[۱] آزادی کا وہ مبہم خیال بھی اسی نوعیت کا ہے جو لاحکومتی (یعنے حق تحدید کے بطلان) کی تہ میں پایا جاتا ہے۔

تحقیق سے یہ امر واضح ہو جائے گا کہ آزادی کا اس قسم کا تصور بالکل ناممکن ہے بجز اس کے کہ کسی ایک شخص کو قادر مطلق کی سی قدرت واختیارات حاصل ہو جائیں۔ اس دعوےٰ سے کہ فطری آزادی کی حالت میں ہر شخص کو اس کی مطلوبہ ہر شئے پر غیر محدود اختیار حاصل ہے یہ بھی لازم آتا ہے کہ ایک ہی شئے پر بہت سے لوگوں کو غیر محدود اختیار حاصل ہو۔ پس بہت مشکل ہے کہ "آزادی" اور "حق" کے الفاظ کے کچھ معنی معین کیے جائیں اور پھر اس قسم کی تجویز تقریباً ناممکن نہ ہو جائے۔ درحقیقت یہ بیان صاف طور پر جمع ضدین ومغائر یک دگر ہے۔ لیبر[۲] کہتا ہے کہ "آزادی کا مفہوم مطلق تو یہ ہے کہ ارادے کی قوت اور جو ارادہ کیا جائے اسے عمل میں لانے کا اختیار ہو اور کسی قسم کا داخلی وخارجی اثر اس پر موثر نہ ہو۔ اس مفہوم مطلق میں تو صرف ایک ہی آزاد ہستی ہے کیونکہ صرف ایک ہی ہستی ایسی ہے جس کی مرضی ہر قسم کے موثرات سے مطلقاً آزاد ہے اور اس کا اختیار اس کی مرضی مطلق کے مماثل اور اس کے لئے سزاوار ہے۔ یہ ہستی خدائے قادر مطلق

---

[۱] معاہدۂ معاشری (Social Contract) کتاب اول باب ہشتم۔

[۲] فرانسس لیبر، "آزادی مدنی" (Civil Liberty) لیبر (۱۸۰۰ — ۱۸۷۲) امریکہ کے نہایت ممتاز مصنفان علم السیاست سے ہے، کچھ زمانہ کے لئے وہ کولمبیا کالج میں پروفسر رہا ہے، اس کی دیگر تصانیف میں سے غالباً اخلاقیات سیاسیہ (Political Ethics) سب سے زیادہ اہم کتاب ہے۔

کی ہے۔" اس سے صاف ظاہر ہے کہ ایسی بے قید و مطلق آزادی ایک ہی وقت میں ہر فرد کے لیئے ناممکن ہے۔ نہ سلطنت کی موجودگی میں یہ آزادی حاصل ہوسکتی اور نہ اس کی عدم موجودگی میں، ہر فرد واحد ایک ہی وقت میں اور یکساں طور پر جس انتہائی آزادی کا استعمال کرسکتا ہے وہ یہ ہے کہ اس کے افعال میں اُس حد تک کسی قسم کی روک ٹوک نہ کی جائے جہاں تک کہ اس کے فعل سے اس کے ہمجنسوں کی اسی قسم کی آزادی میں خلل نہ پڑتا ہو۔ آزادی کا یہ تصور اگرچہ محدود معنی رکھتا ہے مگر فی حد ذاتہ جامع و مانع ہے۔ ایک شخص کی آزادی دوسرے کی آزادی کی مخالف نہیں ہے۔ ۱۷۸۹ء میں فرانس میں جو مشہور "اعلانِ حقوقِ انسانی" شائع کیا گیا تھا، اس میں آزادی کی تعبیر ان الفاظ میں کی گئی تھی کہ "آزادی کی حد یہ ہے کہ ہر ایسے کام کے کرنے کا اختیار ہے جس سے دوسرے کو نقصان نہ پہنچے۔" ہربرٹ اسپنسر نے جس شئے کا نام اصول انصاف رکھا ہے، اس میں بھی اُس نے یہی خیال بایں الفاظ ظاہر کیا ہے کہ "ہر شخص کو اپنے خواہشات کے مطابق عمل کرنے کی آزادی ہے بشرطیکہ وہ اپنے فعل سے کسی دوسرے شخص کی اسی قسم کی آزادی میں خلل نہ ڈالے۔"

جب اس نظر سے دیکھا جائے تو آزادی، تہدیدی قوت کے استعمال کے منافی نہیں ہے، بلکہ اس کے برعکس چونکہ مداخلت بیجا سے امن صرف اُسی وقت حاصل ہوسکتا ہے جب مداخلت کو بزور روکا جائے اس لیئے خود آزادی کا انحصار اقتدار کے موجود ہونے پر معلق معلوم ہوتا ہے۔ سلطنت ہی وہ شئے ہے جو اہل ملک کے لیئے اس امن و حفاظت کی ذمہ داری کرسکتی ہے، اس طرح سلطنت کی "منظوری" یا اس کی مجبور کرنے والی طاقت کے تحت ہی میں آکر اہل ملک کے "حقوق" قانونی حیثیت حاصل کرتے ہیں۔ پس اس طرح ایک ذی اقتدار (فرمانروا) حکومت اور ایک آزاد باشندۂ ملک کے درمیان جو ظاہری تباین نظر آتا ہے اس کی وضاحت ہوجاتی ہے۔ کامل و مطلق آزادی اگر ہوسکتی ہے تو صرف ایک شخص واحد

کے لیئے ہو سکتی ہے۔ جس قسم کی آزادی سے ہر شخص متمتع ہو سکے اس کے لیئے بالخاصہ یہ ضرور ہے کہ ہر شخص کے فعل پر لازماً روک پیدا کی جائے۔ اس قسم کی روک کو عمل میں لانا سلطنت کا کام ہے اور سلطنت اپنے اس عمل سے گویا آزادی کو وجود میں لاتی ہے۔ ایک تہدیدی سلطنت کی موجودگی سے جس قسم کی انفرادی آزادی کا تصور پیدا ہوتا ہے اسے بالعموم "مدنی آزادی" کہتے ہیں۔

اس بحث کے سلسلہ میں ایک اور نہایت ہی اہم نکتہ بھی ملحوظ رکھنا چاہیئے۔ یہ صحیح ہے کہ جس قسم کی آزادی کی تعریف کی گئی ہے وہ آزادی افراد کے لیئے سلطنت ہی کے فعل سے ممکن ہے۔ لیکن اس سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ سلطنت کا یہ فرض ہے کہ وہ انفرادی آزادی ہی کے قائم رکھنے کو اپنی تمام کارروائیوں کا منتہائے خیال سمجھے یعنے وہ اپنی کارروائیوں کو صرف عدم مداخلت کو عمل میں لانے تک محدود رکھے اور اپنے تہدیدی اختیار کو اس حد سے آگے نہ بڑھائے جس قدر کہ اہل ملک کو ایک دوسرے کے کاموں میں دخل دینے سے روکنے کے لیئے ضروری ہو۔ طرق مختلفہ کے پیرو مصنفوں اور خاص کر اوائل انیسویں صدی کے "حامیان انفرادیت" کا دعویٰ یہی رہا ہے کہ حکومت کا صرف یہی ایک فرض ہے۔ ان کے نزدیک آزادی کے تصور میں یہ مضمر ہے کہ اس اصول کی قطع برید کسی طرح جائز نہیں ہے۔ لیکن یہاں پر بالطبع یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ آیا سلطنت کو یہ حق حاصل ہے یا نہیں کہ وہ اپنی رعایا پر جس طرح منفی تہدید کو کام میں لاسکتی ہے اسی طرح مثبت تہدید کو بھی کام میں لاسکے یعنے نواہی کی طرح اوامر کا بھی حکم دے سکے۔ کیا یہ ممکن نہیں ہے کہ سلطنت اگر مصلحت سمجھے تو کسی باشندۂ ملک کی آزادی کو کم کردے بشرطیکہ اس سے عوام الناس کا یا خود اس شخص کا فائدہ ہوتا ہو۔ اس مسئلہ پر پوری گفتگو اس وقت ہوگی جب حکومت کے حدود مناسب پر بحث کی جائے گی، یہاں صرف اس قدر کہنے کی ضرورت ہے کہ خواہ سلطنت کا کام صرف یہ ہو کہ افراد کی آزادی کو برقرار

رکھے یا یہ دعویٰ کیا جائے کہ وہ اثباتی شکل میں بھی افراد کی آزادی میں دخل دے سکتی ہے، دونوں صورتوں میں عقلاً آزادی کا وجود سلطنت کے وجود کے منافی نہیں ہے اور سلطنت سے علیحدہ اس کی موجودگی کا خیال مشکل ہے۔

۲۔ وہ خاص خاص مفاہیم جو اکثر لفظ آزادی کی طرف منسوب کر دیئے جاتے ہیں۔ علاوہ اس عام و مبہم استعمال کے جس کی ہم نے تنقیص کی ہے اور علاوہ اس مدنی آزادی کے معین تصور کے جسے ہم نے اختیار کیا ہے، آزادی کا لفظ سیاسی تحریروں میں اور بھی خاص خاص مفہوموں میں استعمال ہوتا ہے[ل]۔ اکثر اس کا استعمال قومی خود مختاری کی حالت کے ظاہر کرنے کے لئے ہوتا ہے۔ جب ہم اہل یونان کی موجودہ آزادی یا جنگ عظیم کے ایک نتیجہ کے طور پر اہل پولینڈ کے آزاد ہو جانے کا ذکر کرتے ہیں تو یہ لفظ صاف طور پر اس مفہوم میں استعمال ہوتا ہے۔ غالباً اس میں زیادہ آسانی ہوگی کہ اس قسم کی آزادی کے ظاہر کرنے کے لئے "قومی آزادی" کا لفظ استعمال کیا جائے۔

دوسرے موقع پر لفظ "آزادی" کا استعمال ایک اور ہی معنی میں ہوتا ہے جس سے مقصود نہ تو مداخلت سے بچنا ہوتا ہے اور نہ اس سے قومی خود مختاری مراد ہوتی۔ چنانچہ جب ہم یہ کہتے ہیں کہ ریاستہائے متحدہ (امریکہ)، فرانس اور برطانیہ کو آزاد حکومت کے فوائد حاصل ہیں تو اس سے ہمارا مقصد یہ ہوتا ہے کہ ان ملکوں میں ایسی حکومت قائم ہے جس کا انتخاب عام قوم کی طرف سے ہوتا ہے اور وہ قوم کی جوابدہ ہوتی ہے، آزادی کا یہ مفہوم جسے آئینی آزادی کہنا چاہیئے، یہ معنی رکھتا ہے کہ عام قوم کی حکومت معین طور پر قائم ہے۔ تاریخی حیثیت سے ہم اکثر آئینی آزادی کا لفظ اس موقع پر استعمال کرتے ہیں جہاں کل قوم نہیں بلکہ اس کا ایک قلیل حصّہ

[ل] پروفیسر سیلی نے اپنی کتاب "مقدمۂ علم السیاست" میں اس لفظ کے مختلف مفہوموں کا بہت ہی خوب تجزیہ کیا ہے۔ اس کے لئے ان کا خطبۂ پنجم و ششم دیکھنا چاہیئے۔

اقتدار حکومت کو کام میں لاتا ہے۔ انگلستان میں ۱۸۳۲ء کی اصلاح اور حق رائے دہی کی وسعت سے قبل حکومت کا اختیار قوم کی ایک نہایت قلیل جماعت کے ہاتھوں میں تھا، لیکن چونکہ عام قوم اس قائم شدہ سیاسی رہبری کی پیرو تھی اور اس قلیل جماعت (یعنے طبقۂ رائے دہندگان) کی نسبت اس کا یہ خیال تھا کہ وہ بادشاہ کے ہر ممکن ظلم سے اسے بچائے گا اس لئے نظر بحالات ہم اسے آئینی آزادی کہہ سکتے ہیں، مگر صحیح یہی ہے کہ یہ لفظ صرف اس حکومت کے لئے استعمال ہونا چاہئیے جس میں قوم کی حکمرانی ہو، کیونکہ اگر اس لفظ کا استعمال اس نظام حکومت پر روا رکھا جائے جس میں حکومت قوم کی صرف ایک قلیل جماعت کی جوابدہ ہے تو اس سے یہ لازم آتا ہے کہ جماعت کثیر کی سیاسی ہستی وحیثیت سے بے وجہ اغماض کیا جاتا ہے،

بعض امریکی ارباب قلم نے یہ کوشش کی ہے کہ ''مدنی آزادی'' کے لفظ کا مفہوم مشرحۂ بالا مفہوم سے مختلف قائم کریں[1]۔ ان کا دعوی یہ ہے کہ یورپ کے بیشتر لکھنے والوں نے بلاوجہ سلطنت کے خیال کو حکومت کے خیال سے خلط ملط کر دیا ہے۔ سلطنت کے معنی قوم کی اس بنیادی تنظیم کے ہونا چاہئیے جس کے اقتدار سے حکومت قائم ہوتی ہے اور جس سے حکومت کے اختیار کا حصر کیا جاتا ہے۔ حکومت کا مفہوم صرف نظم ونسق کے معمولی آلۂ کار کے ہونا چاہئیے۔ اس مفہوم کے ساتھ یہ خیال ذہن میں آسکتا ہے کہ سلطنت افراد کے مقابلہ میں حکومت کی کارروائیوں کی ایک حد معین کر دے اور افراد کو ایسے اختیارات و اختصاصات دے دے جس میں حکومت مداخلت نہ کر سکے۔ یہی اختصاصات، مدنی آزادی کی ملک خاص ہیں۔ اس خیال کے مطابق ممالک متحدۂ امریکہ میں سلطنت کی تنظیم اس جماعت کا کام ہے جو نظام سلطنت کو مرتب کرتی اور اس میں ترمیم کرتی ہے۔ اس

[1] اٹمین جے۔ ڈبلیو برگس زیادہ مخصوص ہے ''علم السیاست و قانون دستوری'' (Political Science and Constitutional Law) جلد اول۔

جماعت کے حکم سے ملک کی معمولی حکومت (رئیس جمہوریہ، کانگرس وغیرہ) کے لئے یہ ممنوع ہے کہ وہ افراد کے مذہب یا ان کے آزادانہ اظہار خیال میں مداخلت کریں، حکومت برآمد پر کوئی محصول نہیں لگا سکتی، کوئی قانون ایسا نہیں بنا سکتی جس سے معاہدات کی تعمیل میں نقص واقع ہوتا ہو، نہ امارت کا کوئی خطاب کسی کو دے سکتی ہے[1]۔ پس اس قسم کے ارباب قلم کے نزدیک مدنی آزادی کی تعریف وہی تمام حقوق ہیں جو اس آئینی قانون کے موافق افراد کو عطا کیئے گئے ہیں۔ اگر تمام حکومتیں اسی طرز کی ہوتیں جیسی کہ ممالک متحدۂ امریکہ کی حکومت ہے تو یہ تعریف ضرور ایک نادر و مفید تعریف ثابت ہوتی مگر جب اس کا اطلاق انگلستان، فرانس اور اٹلی وغیرہ کی حکومتوں پر کیا جاتا ہے تو اس میں دشواری پیش آجاتی ہے۔ انگلستان میں پارلیمنٹ (بادشاہ، امرا و عوام) کو اقتدار اعلیٰ حاصل ہے۔ اس لیئے اس توجیہ کے موافق پارلیمنٹ ہی سلطنت ہے اور معمولاً مستقل و معین حکومت بھی وہی ہے۔ اس لیئے یہ ممکن نہیں ہے کہ وہ خود اپنے اختیار سے اپنے لئے کسی امر کو ممنوع قرار دے سکے یا افراد کے لیئے ایسے حقوق کی ذمہ داری کر سکے جنھیں وہ قانوناً اپنے سے علحدہ نہیں کر سکتی۔ نتیجہ ظاہر ہے کہ برطانیۂ عظمیٰ کے لیئے قانون دستوری میں مدنی آزادی کوئی شئے نہیں ہے، لیکن یہ کہنا اس دعوی کے مرادف ہے کہ برطانوی حکومت کے تحت میں کسی قسم کی مدنی آزادی حاصل ہی نہیں ہو سکتی۔ برجس لکھتا ہے کہ "میں انگلستان و فرانس کی آئینی سلطنت میں مدنی آزادی کی بحث کو ترک کیئے دیتا ہوں اور اس کی وجہ بہت صاف و یقینی ہے ان دونوں ملکوں میں مدنی آزادی کا وجود ہی نہیں ہے[2]" جب

---

[1] نظام سلطنت ممالک متحدۂ امریکہ۔

[2] برجس، "علم السیاست و قانون دستوری" (Political Science and Constitutional Law) جلد اول حصۂ دوم کتاب دوم باب چہارم۔ برجس کو اس امر سے انکار نہیں ہے کہ برطانیۂ عظمیٰ میں مدنی آزادی موجود ہے مگر اس کا کہنا یہ ہے کہ

ایسا ہے تو اس میں شک کرنے کی وجہ موجود ہے کہ جو مفہوم اس لفظ سے منطبق کیا جاتا ہے وہ بجائے خود موزوں ہے یا نہیں۔ مدنی آزادی کی ایک ایسی تعریف جس کی رو سے ہیٹی کے باشندوں کو تو آزادی حاصل ہو اور برطانیۂ عظمیٰ اور اس کی نوآبادیوں میں آزادی کا کہیں پتہ بھی نہ ہو، قریب بمحال کے ہے۔

۳۔ (عضوی یا) ذی حیاتی نظریۂ سلطنت۔ اس وقت تک آزادی و فرمانروائی کے متعلق جو کچھ بحث کی گئی وہ خالصۃً قانونی تعلقات کے اعتبار سے تھی، لیکن یہ اس وسیع تر سوال کا ایک جزو ہے کہ ہر فرد واحد اور سلطنت یا مجموعی نظام معاشرت کے فیما بین عام تعلقات کیا ہیں، سلطنت کے مقابلے میں افراد کی حیثیت کا سوال نہایت ہی اہم سوال ہے کیونکہ اسی پر ہمارے اس فیصلہ کا دارو مدار ہو گا کہ حکومت کا موزوں و مناسب حیطۂ عمل کیا ہے۔ موجودہ باب اور نیز معاہدۂ معاشری کے کلیہ کے بیان و تنقید میں جو کچھ لکھا گیا ہے اس میں دو متصادم خیالوں کا ذکر آتا رہا ہے، ایک خیال یہ ظاہر کیا گیا ہے کہ ہر فرد واحد ایک جداگانہ و مکمل حیثیت رکھتا ہے اور ملکی نظام معاشرت کے قائم کرنے کے لئے وہ اپنے ہمجنسوں سے خالص کاروباری طرز پر ملتا ہے۔ اس نقطۂ نظر سے سلطنت محض تعداد کا ایک مجموعہ ہو جاتی ہے۔ سلطنت کو کسی فرد واحد کے کام میں اس سے زیادہ دخل دینے کا حق نہیں ہوتا کہ خود وہ فرد کسی دوسرے کے کام میں مداخلت نہ کرنے پائے۔ معاشرتی تعلقات کے اس نظریے کو اکثر حسابی، ہندسی یا تفردی نظریۂ معاشرت کہتے ہیں۔[۵]

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:- یہ آزادی قانون تحریری سے پیدا ہوئی ہے، نظام سلطنت سے نہیں پیدا ہوئی ہے مگر یہ فی نفسہ اجتماع ضدین معلوم ہوتا ہے، کیونکہ اس نے (جلد اول صفحہ ۴ پر) لکھا ہے کہ "انفرادی آزادی کے احاطہ میں حکومت کو قدم رکھنے کی گنجائش نہیں ہے" لیکن طرز نوین فرانسیسی طریقوں کے تحت میں مدنی آزادی پر بحث کرتے ہوئے وہ (جلد اول صفحہ ۲۶۲ پر) لکھتا ہے کہ "ان دونوں طریقوں میں مدنی آزادی کا ذرہ ذرہ ہمہ وقت حکومت کے رحم و کرم سے متعلق ہے۔"

۵۔ جے۔ اس میکنزی "مقدمۂ فلسفۂ معاشرت" (Introduction to Social Philosophy) باب سوم۔

سلطنت و افراد کی حیثیت باہمی کے اس خیال کو ہم بوجوہ مناسب معاہدۂ معاشری کی بحث میں مسترد کر چکے ہیں۔

دوسری شق اس کے بالکل مخالف ہے اور "معاشرت یا سلطنت کے نظریۂ ذی حیاتی یا عضوی" کے نام سے اس کا ذکر ابھی ہو چکا ہے۔ ہمارے زمانہ کے اقتصادی، سیاسی و معاشرتی فلسفہ میں اس بحث کو کلاً یا جزاً[1] بہت دخل ہے اور اس پر دقت نظر سے غور کرنے کی ضرورت ہے، اگلے زمانے میں اس نظریے کا موجد کون تھا اس کا جواب جو کچھ بھی ہو مگر اس زمانے میں اسے خاص اہمیت انیسویں صدی کے متعدد جرمانی مصنفوں کے سبب سے حاصل ہوئی جنھوں نے اقتصادیات و فلسفۂ سیاسیہ میں طریقۂ انفرادیت کے غالب و حاوی مصنفوں کے مقابلہ میں اس نظریئے کو بڑھا چڑھا کر پیش کیا۔ اس نظریے کا لب لباب یہ ہے کہ سلطنت و افراد کو اس طرح ایک کر کے دکھانا چاہیئے کہ اس میں تقابل کا خیال ہی باقی نہ رہے۔ وہ معاہدۂ باہمی خدمت یکدگر، ناقابل شکست حقوق وغیرہ کے تمام خیالات کو لغو قرار دیتا ہے؛ وہ سلطنت و افراد کو ایک ہی شئے کا جزو لاینفک کہتا اور ان دونوں کو معاشری نظام حیات میں داخل سمجھتا ہے جو نسبت انسان کے ہاتھ کو اس کے کل جسم سے ہے یا ایک پتی کو درخت سے ہے وہی نسبت انسان کو نظام معاشرت سے ہے۔ وہ نظام معاشرت میں داخل ہے اور نظام معاشرت اس میں داخل ہے۔ جس طرح یہ خیال کرنا غیر ممکن ہے کہ ہاتھ کا کوئی وجود جسم سے علیحدہ ہو سکتا ہے اسی طرح یہ بھی ناممکن ہے کہ کسی فرد واحد کو نظام معاشرت سے

---

[1] یہ کہا جا سکتا ہے کہ نظریۂ عضوی کی پہلی ابتدا یونانیوں کے فلسفہ میں ملتی ہے، ارسطو لکھتا ہے کہ "انسان ایک سیاسی حیوان ہے" اور اہل یونان کے سیاسی خیالات کا تمام تر رجحان اسی طرف تھا کہ افراد کو سلطنت کے تابع رکھنا چاہیئے مگر شرح و بسط کے ساتھ اس نظریئے کی تشریح اور حکومت کی "خلقت" کے مسئلہ پر اس کا واضح اطلاق انیسویں صدی کی بات ہے، اس قسم کے خیال کو پوری اہمیت اسی وقت حاصل ہو سکتی تھی جب عالم حیوانی میں نظریۂ ارتقا نے اپنا تسلط جما لیا تھا۔

علحدہ خیال کیا جائے اس لیئے ایک فرد واحد اور مجموعۂ سلطنت کے درمیان تقابل کا خیال ایک غلط بنیاد پر قائم کیا گیا ہے اور اسی سے نظام معاشرت کا ایک ایسا تصور لازم آتا ہے جو واقعہ کے بالکل خلاف ہے۔

۴۔ **تنقید**۔ اس نظریے کی تنقید کرتے وقت پہلے یہ جان لینا ضروری ہے کہ نظم معاشرت کو ایک نظام عضویہ (نامیہ) کہنے سے کس حد تک یہ لفظ اپنے اصلی معنی میں استعمال کیا گیا ہے، بعض مصنفوں نے اسے محض تمثیل کے طور پر پیش کیا ہے جس سے ان کا مقصود یہ ہے کہ ایک نمایاں مماثلت کے ذریعہ سے معاشری نظم و نسق کی ماہیت کو واضح کریں۔ سلطنت کے تسلسل اور اس کی تدریجی ترقی، اس کی قوت عمل اور اس کی پیچ در پیچ حالت اور اس کے درجہ بدرجہ غیر مرئی ارتقا کا مقابلہ نباتات و حیوانات کے نشو و نما سے کیا گیا ہے۔ زمانۂ حال کے انتظامات ملکی میں جو مختلف محکمے، مجلسیں اور عہدے وغیرہ پائے جاتے ہیں وہ اپنے مخصوص العمل فرائض اور اپنی موزوں قابلیت کار کی وجہ سے ذی حیات اجسام کے خاص خاص اعضا کے مثل سمجھے جاتے ہیں۔ وہ منفرد اشخاص جن کے بغیر سلطنت قائم نہیں رہ سکتی اور جن کی قوت عمل کو کام میں لانے کے لیئے سلطنت کا وجود ہی مسلم سمجھ لیا جاتا ہے، وہ ان خانمائے جراثیم کے مشابہ ہیں جو زندہ اجسام کی بنیاد ہیں۔ اس نقطۂ خیال سے نظریۂ عضویہ کو بہت وسیع قبولیت عام حاصل ہو گئی ہے۔ خاص کر زمانۂ جدید کے جرمانی طریق کے پیرو مصنفان علوم معاشرت نے اسے بہت زیادہ پسند کیا ہے۔ یہ یا اس کے مثل کوئی دوسرا دعوی جب تک محض تمثیل کی حیثیت میں رہتا ہے اس پر کسی قسم کی جرح و قدح کرنا بہت مشکل ہے۔ جب ہم یہ کہتے ہیں کہ نظام معاشرت ایک عضوی جسم کے مثل ہے تو اس سے بہت ہی غیر محدود قسم کی رائے کا اظہار ہوتا ہے۔ اس بیان کا دائرہ اس کی مشابہت کی حد و سعت پر منحصر ہوگا۔ ایک اعتبار سے ہر شخص دوسرے کے مثل ہے، دوسرے اعتبار سے ہر شخص کی شکل مختلف ہے۔ اس لیئے یہ کہنا کہ نظام معاشرت میں کچھ باتیں ایسی ہیں جن سے ایک ذی حیات شئے کا خیال پیدا ہوتا ہے،

ایک ایسا بیان ہے جس کی تردید کی بظاہر کوئی وجہ نہیں ہو سکتی بحث کی اصلی بنا اس وقت قائم ہوتی ہے جب ہم اس امر پر غور کرتے ہیں کہ معاشری و سیاسی معاملات کے متعلق ہماری رایوں پر اس خیال کا کہاں تک اثر پڑتا ہے، آیا اسے محض ایک دل پذیر و نادر تشبیہ سمجھنا چاہیئے یا اسے ہم ایک اہم واقعیت قرار دے کر اس کے موافق معاشری مشکلات کے عملی طور پر حل کرنے کی کوشش کریں[1]۔

۵۔ اسپنسر، شیفلے وغیرہ کے دقیق تشبیہات۔ سلطنت کی شخصیت۔ بعض مجتہدین فن نے نظریۂ عضویت کو صرف ایک مفید تمثیل ہی کی حد تک نہیں رکھا ہے بلکہ اسے لفظ بلفظ حقیقی و واقعی قرار دینے کی کوشش کی ہے۔ اس دعوی کو ثابت کرنے کے لیئے انھوں نے بہت ہی فرداً فرداً نظام معاشرت کی حرفتی و سیاسی ہیئت کا تجزیہ کر کے یہ ظاہر کیا ہے کہ وہ عام ذی حیات اشیا کے مشابہ ہے اور اس لیئے لفظاً و معناً وہ ایک حقیقی عضوی شئے ہے۔ جن لوگوں نے اس قسم کے تجزیے کیئے ہیں ان میں سے اسپنسر کا تجزیہ سب سے زیادہ مشہور ہے[2]۔ یہ صحیح ہے کہ اسپنسر معاشری ہیئت کو من کل الوجوہ ذی حیات جسم کے مانند نہیں قرار دیتا۔ وہ کہتا ہے کہ "نظام معاشرت ایک ذی حیات نظام ہے" مگر "وہ عالم حیوانات و نباتات میں سے کسی خاص ذی حیات فرد سے بتمامہ یکسانیت نہیں رکھتا" تاہم اس نے جو مثیل پیش کی ہے اس کے جزئیات کو اس نے اس حد تک بڑھایا ہے کہ وہ یکسانی سے شاید ہی کچھ کم رہگئی ہو۔ مشابہت کی پہلی وجہ یہ بتائی گئی ہے کہ زندہ اجسام کی طرح معاشری مجموعۂ جراثیم (انسانوں کے چھوٹے چھوٹے خانہ بدوش

---

[1] یہ سوخر الذکر خیال مسٹر میک کنی کی رائے ہے جسے انہوں نے اپنی کتاب "سلطنت و فرد" (State and Individual) کے حصۂ اول باب اول میں ظاہر کیا ہے۔ وہ لکھتے ہیں کہ "یہ نظریہ نہ صرف صحیح ہے بلکہ فلسفۂ سیاسی کی تمام صداقت کا تخم اسی کے اندر مضمر ہے"

[2] "اصول عمرانیات" (Principles of Socialogy) حصۂ دوم۔

گروہوں) سے پیدا ہو اور اپنی جماعت اور اپنی ساخت کی پیچیدگی میں برابر بڑھتا جاتا ہے۔ دونوں حالتوں میں جماعت کی یہ زیادتی یا تو محض افراد مشمولہ کی کثرت سے پیدا ہو جاتی ہے یا جماعتوں کے متحد ہو جانے سے پیدا ہو جاتی ہے چنانچہ ادنیٰ ترین قسم کے نباتات کی حیاتی تکمیل (جو ایک دوسرے سے مل کر زیادہ وسیع جماعت پیدا کر لیتے ہیں) ابتدائی زمانے کے قبائل کے ایک دوسرے میں ضم ہو جانے کے مشابہ قرار دی گئی ہے۔ افراد مشمولہ سے تعداد کا بڑھنا اور نئے اجزا کا ضم ہونا ارتقائے حیوانی وارتقائے معاشری دونوں میں ساتھ ساتھ چلتا رہتا ہے۔ جس طرح نباتات وحیوانات کے نشوونما میں ہوتا ہے، اسی طرح نظام معاشرت کے نشوونما میں بھی خاص فرائض کی انجام دہی کے لیئے خاص کارکنوں کے برابر الگ ہوتے جانے سے اس کی ہیئت کی ترقی پذیر پیچیدگی کا صاف اظہار ہوتا ہے۔ نظام حیوانی کی نہایت ابتدائی حالت میں ایک ہی حصۂ جسم نامکمل طور پر معدے اور پھیپھڑے یا معدے اور جلد دونوں کا کام دیتا ہے۔ رفتہ رفتہ یہ دونوں کام علیحدہ ہو جاتے ہیں اور ان کے لیئے جدا جدا اعضا بن جاتے اور اپنے خاص وظیفہ کے لیئے مخصوص ہو جاتے ہیں۔ ابتدائی حالت میں ریڑہ کی ایک ہی ہڈی ہوتی ہے پھر وہی مختلف حصوں میں منقسم ہو جاتی اور سر ریڑہ کی ہڈی سے جدا ہو جاتا ہے اور پھر سر کا بھیجا اور کھوپری، الگ الگ ہو جاتی ہیں، اسی طرح نظام معاشرت میں ابتدائی ہیولانی حالت سے ممیز ہو کر بادشاہ پیشوایان مذہب اطبا وغیرہ کے علیحدہ علیحدہ طبقے بن جاتے ہیں اور ان کے خاص خاص فرائض معین ہو جاتے ہیں۔ حیوانات کی طرح نظام معاشرت میں بھی کاموں کی تقسیم، اسے ایک زندہ مجموعہ بنا دیتی ہے۔ جولاہے، لوہار، کاشتکار وغیرہ کے پیشوں کی حرفتی تقسیم معدے، قلب، وریہ وغیرہ کے ایک دوسرے سے آزادانہ افعال کے مشابہ ہو جاتی ہے۔ نظر غور سے دیکھنے سے معلوم ہوتا ہے کہ نظام معاشرت کی ابتدائی ساخت وترتیب جسمانی ساخت وترتیب سے بہت زیادہ مشابہ ہے۔ اسپنسر ایک حرفتی ضلع کی نسبت تمثیلاً کہتا ہے کہ وہ خاص خاص سامان کا

جذب و انضمام" کرتا اور بندرگاہ ان کا" جذب و اخراج" کرتا ہے گویا وہ مسامات جلد کا کام انجام دیتا ہے۔ معاشرت کا ایک "نظام بقا" ہوتا ہے۔ یہ وہ جزو ہے جو جسم میں غذا بنانے کا کام دیتا ہے۔ یہ زرعی رقبات، لوہے کے صاف کرنے والے اضلاع وغیرہ کے ایسے بڑے بڑے حصص ہیں، ایک دوسرا نظام تقسیم کا ہے جیسے سڑک، ریل، شہر وغیرہ جو معاشرتی جسم کے لیے عروق و شرائین کی خدمت انجام دیتے ہیں۔ مطابع، تار، ٹیلیفون، وغیرہ محرکات کا کام دیتے ہیں جن سے اعصابی مرکزوں میں عمل کی تحریک پیدا ہوتی ہے۔ آخر الکلام یہ کہ زندہ جسم کی طرح نظم معاشرت میں بھی ایک انقباضی آلی نظام ہے، جسم میں اسے "طبعیت افعال اور نظم معاشرت میں "ملکی و فوجی انتظام" کہتے ہیں۔ ان سب کا ظہور اس تنازع للبقا کی وجہ سے ہوتا ہے جو ہر ایک ذی حیات جسم دوسرے کے خلاف جاری رکھتا ہے۔ "اعضائے حس و حرکت کی پیہم ترقی بالواسطہ اس معاہدہ و مقابلہ کا نتیجہ ہے جو اعضا و جوارح بلکہ ہر ذی حیات میں ایک دوسرے کے خلاف جاری رہتا ہے"۔ حکومت کی ہیئت مختلف نظمہائے معاشرت کی باہمی جنگوں سے پیدا ہوتی ہے، اور گرد و نواح کی نظمہائے معاشرت کے خلاف پرزور طریق پر کارروائی کرنے کی قوت کی ترقی کا باعث یہی جنگ ہے۔ اس آخری مماثلت سے اسپنسر نے بالتخصیص یہ دلیل قائم کی ہے کہ ہر ایک عضو کی طرح حکومت کے اعضا کو بھی انھیں خاص فرائض کی انجام دہی تک محدود رہنا چاہیئے جس کے لیئے وہ مختص ہیں یعنے وہ حفاظت و مدافعت کا کام انجام دیں اور اثباتی حیثیت سے نفع پہنچانے کے وسیع میدان میں قدم نہ رکھیں۔

لیکن اوپر بیان ہوچکا ہے کہ اسپنسر معاشرتی نظام حیات کو زندہ نباتات و حیوانات سے بالکل یکساں نہیں سمجھتا۔ خاص فرق یہ ہے کہ حیوانات کے جملہ اجزا مل کر ایک جسم بنتے ہیں برخلاف اس کے نظم معاشرت "متفرق" ہے۔ بالفاظ دیگر یہ کہ "جسم حیوانی میں جن زندہ اجزا پر مشتمل ہے وہ

سب باہم متصل و متحد ہیں لیکن نظم معاشرت جن زندہ اجزا پر مشتمل ہے وہ باہم متصل نہیں بلکہ ایک دوسرے سے آزاد اور کم و بیش ایک وسیع حد میں پھیلے ہوئے ہیں"۔ پس سیاسی یا معاشری جماعت میں جو کچھ بھی احساس ہوتا ہے وہ صرف اس کے اجزائے مشمولہ کو ہوتا ہے، برعکس ازیں حیوانی اجسام میں ایک خاص "مرکز احساس" ہوتا ہے جہاں قوت حس مجتمع ہوتی ہے۔ لیکن اسپنسر اسے بھی پسند نہیں کرتا کہ اس فرق پر بھی غیر معمولی طور سے زور دیا جائے نظم معاشرت کے افراد مشمولہ اگرچہ جسماً متصل نہیں ہوتے مگر وہ تقریر و تحریر کے وسیلے اسے ایک دوسرے پر اثر ڈالتے ہیں اس طرح اتصال جسمانی کی کمی کی تلافی تسلسل ذہنی سے ہو جاتی ہے۔

معاشرتی نظام حیات کا ایک اس سے بھی زیادہ مکمل خاکہ آسٹریا کے مشہور مدبر و عالم اقتصادیات، البرٹ شیفلے آنجہانی نے اپنی کتاب "جسم معاشری کی ساخت و حیات" (Structure and Life of the Social Body) میں پیش کیا ہے۔ اس کتاب میں معاشری و حیوانی صورتوں کی مماثلت کو اس حد تک طول دیا ہے کہ انھیں بالکل یکساں قرار دینے میں کچھ باقی نہیں رکھا ہے، تاہم مصنف کو اس امر کا اعتراف ہے کہ ان دونوں کا فرق [illegible] ملحوظ ہے اور وہ "ذی حیات" یا عضوی کے لفظ کے صاف و صریح استعمال سے بچنا چاہتا ہے، لیکن وہ نظام معاشرت کا "علم الاجسام" "علم الحیات" "صناعت کے اعضائے معاشری" وغیرہ کے ایسے الفاظ و فقرے استعمال کرتا ہے۔ اگر اس مماثلت کے خیال سے اس کی تصنیف کو دیکھا جائے تو وہ اس حد تک پہنچ جاتی ہے کہ اس مماثلت کی اس دقیق بحث میں کوئی دلچسپی باقی رہتی، نہ اس سے کوئی نفع متصور ہوتا ہے، برا اعظم یورپ کے اس دور کے دوسرے صاحبان تصنیف صاف و قطعی طور پر یہ دعویٰ کرتے ہیں کہ سلطنت کی عضوی نوعیت کو محض ایک تمثیل و تشبیہ کے قبیل سے نہ سمجھنا چاہیئے بلکہ اسے حقیقی و واقعی سمجھنا چاہیئے۔ چنانچہ پولینڈ کے صاحب قلم گمپلووتز نے اپنی تصنیف "اجتماعی نظریۂ سلطنت" (۱۸۹۲ء)

Socialogical Idea of the State میں بہت صاف الفاظ میں یہی دعویٰ کیا ہے۔ اس سے زیادہ سخت دعویٰ ان جرمانی نظریہ سازوں کا ہے جو یہ کہتے ہیں کہ سلطنت ایک شخص ہے، کوئی شخص اس دعوے سے انکار نہیں کر سکتا کہ سلطنت بلکہ حکومت بھی خالص قانونی مفہوم میں ایک شخص ہے۔ حکومت جائداد کی مالک ہوتی ہے، وہ محصول جمع کرتی ہے، روپیہ قرض لیتی ہے اور اس رقم سے بہت سے کام کرتی ہے، ان تمام اعتبارات سے اسے بیشک بے شبہ ایک مجرد شخصیت کے لباس میں ظاہر کر سکتے ہیں[1] مگر جن اہل قلم کی طرف اوپر اشارہ کیا گیا ہے یعنے گیرکے وغیرہ وہ اس حد سے آگے بڑھ جاتے ہیں۔ ان کے نزدیک سلطنت کی شخصیت انتزاعی نہیں بلکہ واقعی ہے۔ سلطنت میں جتنے افراد شامل ہیں ان میں سے ہر ایک کے "معاشری اجزا" کے ملنے سے ایک نیا شخص بن جاتا ہے یعنے اس سے ہر شخص کے قصد و ارادے کا مجموعہ مہیا ہو جاتا ہے اور شخصیت کی ترکیب اپنے واحد و اصلی عنصر میں یہی قصد و ارادہ ہے۔ بلنچلی تو اس کی جنسیت تک کا تعین کر دیتا ہے[2] چنانچہ وہ سلطنت کو مذکر اور ملک کو مونث قرار دیتا ہے۔

(۱) تنقید۔ مملکت کی شخصیت کے اس انتہائے خیال پر تنقید کرنے کی زیادہ ضرورت نہیں معلوم ہوتی۔ یہ اس قسم کے انتزاعیات میں سے ہے جو اس قوم کے لیئے خاص معنی رکھتی ہیں جن میں وہ پیدا ہوتی ہیں مگر جب انگلو سیکسن قوم کی واقعی نگاہ سے ان کی جانچ کیجاتی ہے تو وہ ناکارہ ثابت ہوتی ہیں۔ تاہم نظریۂ عضویت عمومی حیثیت سے اس قابل ہے کہ اس پر بحث کی جائے[3]۔

---

[1] "قانون عامہ کے بنیادی تصورات" Fundamental Concepts of Public Law

[2] سلطنت کی شخصیت کے متعلق جلنک کی کتاب "نظریۂ سلطنت عامہ" سنہ ۱۹۰۰ء (Allgemeine Staatslehre) دیکھنا چاہیئے۔

[3] نظریۂ عضویت کی تنقید کے لیئے جے۔ اس میکنزی کی تصنیف "مقدمہ فلسفۂ اجتماعیہ" (Introduction to Social Philosophy) باب سوم اور ڈبلیو ڈبلیو ولوبی کی تصنیف "ماہیت و کیفیت مملکت" (The Nature of the State) باب پنجم دیکھنا چاہیئے۔

نوع انسانی کی مجموعی ہیئت اور کسی ذی حیات فرد واحد کے درمیان تطابق و تماثل نہایت دلچسپ بحث ہے مگر جب ہر طرح سے خالی الذہن ہو کر ان کی جانچ کی جاتی ہے تو ان میں اس قدر اہم فرق نظر آتے ہیں کہ ان کی مماثلت کو معاشرتی طرزِ عمل کا صحیح رہبر نہیں قرار دے سکتے اور نہ یہ باور کر سکتے ہیں کہ ان سے انسان کے تعلقات ماحول کا صحیح اظہار ہوتا ہے۔ اسپنسر جس فرق کو "مجموع" و "متفرق" کے لفظی نقاب کے اندر پوشیدہ کرتا ہے حقیقتاً ان کی ایک اصولی حیثیت ہے۔ جسمانی یا ذہنی کسی حیثیت سے بھی یہ صحیح نہیں ہے کہ افراد حقیقتاً نظم معاشرت کے جزو ہیں۔ ہر انسان کی ہستی بجائے خود ایک علیحدہ شئے ہے۔ نظم معاشرتی کی ہستی صرف ایک انتزاعی مفہوم ہے۔ نظم معاشرت کا کوئی ایک دماغ نہیں ہوتا نہ اس کا کوئی ایک معاشرتی مرکزِ احساس ہوتا، اور نہ اس کی ایک جسمانی زندگی ہوتی پس یہ فرق محض اوصاف مخصوصہ کا تغیر و تبدل نہیں ہے بلکہ وہ ایک حقیقی و قطعی فرق ہے، یہ "سفید" و "سیاہ" "ہاں" اور "نہیں" کا فرق ہے۔ اگر ہم اس تمثیل کو محض تمثیل ہی کے طور پر قبول کر لیں تو بھی اس سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ یہ تمثیل ہمارے معاشرتی اعمال و افعال، عادات و اطوار کے لئے ہمیشہ ایک مناسب رہبر کا کام دے گی۔ افراد اور سلطنت کا نا ئد از ضرورت امتزاج و اختلاط بھی ویسا ہی پر از خطر ہے جیسے انفرادی مرضی کو ضرورت سے زیادہ آزاد کر دینا خطرناک ہے۔ بنی نوع انسان کی بہبودی کے لیئے انفرادی تنوعات، انفرادی اختلاف طبائع بلکہ ایک معنی کر کے ہر شخص کی جداگانہ سعی کار ویسی ہی لازمی ہیں جیسے ان کا اتحادِ عمل اور ایک دوسرے کی تائید و مدد ضروری و لازمی ہیں نظم معاشرت کے عضوی نظریئے کو جب اس کے موزوں علم الحیاتی ترتیب سے معرا کر دیا جائے تو اس حقیقت کا صرف ایک رخ ظاہر ہوتا ہے اور اجتماعی جانب میں اس افراط کی حد کو پہنچ جاتا ہے جیسے انفرادی جانب مسئلۂ انفرادیت افراط کی حد کو پہنچ گیا ہے۔

کتب قابل مطالعہ

سر جے۔ آر۔ سیلی۔ مقدمۂ علم سیاسیات (Introduction to Political Science) سنہ ۱۸۹۶ء خطبۂ پنجم و ششم۔

ڈبلیو، اس، میک کنی۔ "مملکت و فرد واحد" (The State and Individual) باب دوازدہم۔

ایف۔ ایچ۔ گڈنگز "اصول مدنیات" (Principles of Socialogy) سنہ ۱۸۹۹ء کتاب اول باب چہارم۔

اسناد مزید

ڈی۔ جی۔ رچی "حقوق فطری" (Natural Rights) سنہ ۱۸۹۵ء۔

ایف لیبر "آزادی مدنی" (Civil Liberty) سنہ ۱۸۵۲ء۔

جے۔ اس۔ مل "آزادی" (Liberty) سنہ ۱۸۵۹ء۔

جے۔ ڈبلیو برجس "علم سیاسیات و قانون دستوری" (Political Science and Constitutional Law) سنہ ۱۸۹۸ء جلد اول۔

جے، اس، میکنزی۔ "مقدمۂ فلسفۂ معاشرت" (Introduction to Social Philosophy) طبع ثانی سنہ ۱۸۹۵ء۔

اسپنسر "اصول علم الاجتماع" (Principles of Socialogy) جلد اول حصہ دوم طبع ثالث سنہ ۱۸۹۳ء

اے شیفلے "تشکیل و حیات جسم اجتماعیہ" (Bawund Lebendes Sozialen Korpers)

جی۔ لینک "حقوق دول الحاضرہ" (Das Rechtdes Moderne States)

جے۔ جی۔ فشٹے "علم الحقوق" (ترجمۂ انگریزی سنہ ۱۸۸۹ء) Science of Rights

ٹی۔ وولزی "علم السیاست" (Political Science) جلد اول سنہ ۱۸۷۷ء۔

ڈبلیو۔ اے۔ ڈننگ: سیاسی نظریوں کی تاریخ لوتھر سے مونٹسکیو تک (سنہ ۱۹۰۵ء)

باب ششم

سلطنتوں کے تعلقات باہمدگر

(۱) سلطنت کی ہیئت خارجی، دوسری سلطنتوں کے متعلق اس کے طرز عمل کا ضابطہ۔ (۲) بین الاقوامی تعلقات کا ارتقا۔ دورہائے اول، دوم وسوم۔ (۳) بین الاقوامی قانون کی وسعت۔ (۴) اس اصطلاح کی موزونیت۔ (۵) بین الاقوامی تحکیم۔

۱۔ سلطنت کی ہیئت خارجی۔ دوسری سلطنتوں کے متعلق اس کے طرز عمل کا ضابطہ۔ محض علمی نظر سے دیکھا جائے تو ہر ایک سلطنت فی ذاتہ ایک اتم واکمل آزاد شئے ہے۔ اس کا اقتدار اعلیٰ کسی نہج سے محدود نہیں ہے اور نہ وہ سیاسی طور پر کسی بیرونی قوت کی مطیع ہے، نیز اپنی منتظم تحدیدی حیثیت میں وہ دیگر جماعات سیاسیہ سے کوئی تعلق نہیں رکھتی ہے۔ اس قسم کا ذہنی تفرد سلطنت کی ہستی کے لیئے شرط اول ہے اور اس کی سیاسی آزادی اس کے لازمی اوصاف سے ہے۔ سلطنتوں کے تعلقات باہمی کے متعلق ہابس کے اس قول کا کہ علیحدہ علیحدہ سلطنتوں کو "حالت فطری" میں سمجھنا چاہیئے، یہی مطلب ہے۔ محض ظاہری قانونی اعتبار سے دیکھا جائے تو یہ بالکل صحیح ہے مگر حقیقت یہ ہے کی عملی حیثیت سے سلطنتوں کے فیمابین مختلف قسم کے گہرے تعلقات قائم ہوتے ہیں۔ مختلف سلطنتوں کی رعایا کا ایک دوسرے کے ملک میں آنا جانا، مال تجارت کی آمدورفت، کاروبار کے تعلقات اور بہت سے مشترک اغراض ایسے ہیں جن سے جداگانہ سلطنتوں میں مستقل روابط قائم ہوجاتے ہیں اور ان کیلیئے کسی نہ کسی قسم کے ضابطے کی ضرورت ہوتی ہے۔ بعض امور میں مہذب دنیا کے

ہر ملک کے باشندے نہایت وسعت و کثرت کے ساتھ اپنے قرب وجوار کی قوموں کے خیالات، ان کے علوم و فنون اور ان کی ادبیات میں حصہ لیتے ہیں، اور یہ امر سیاسی تجرید و تفرید کے خیال کے بالکل منافی ہے۔ موجودہ زمانے کی ہر ایک سلطنت کے سیاسی اور نیز معاشری و علمی ادارات پر دوسری سلطنتوں کے ربط و ضبط سے بڑا گہرا اثر پڑتا ہے۔ یہ حالت ان ملکوں کے باشندوں میں خصوصیت کے ساتھ زیادہ نمایاں طور پر ظاہر ہوتی ہے جو سیاسی طور پر اگرچہ ایک دوسرے سے جدا ہیں مگر ایک ہی زبان بولتے ہیں اور یہی حال ان قوموں کا ہے جو اپنے کو ایک ہی نسل سے سمجھتی ہیں اور گزشتہ زمانے میں جاکر وہ اپنی تاریخ و روایات کو متحد پاتی ہیں۔

پس اس سے آسانی کے ساتھ یہ سمجھ میں آجاتا ہے کہ سیاسی تعلقات اور مدنی روابط کے اعتبار سے زمانۂ جدید کی سلطنتوں کی کارروائیاں جس قدر ترقی کرتی جاتی ہیں اسی قدر اُن سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ عام مسلمہ رواج کے تسلیم کرنے کا میلان بڑھتا جاتا ہے، یہاں تک کہ میدان کارزار کی معرکہ آرائیاں بھی کم از کم نظری حیثیت سے ایک ایسے مجموعۂ ضوابط سے موافقت کرتی ہیں جن کا منشا یہ ہے کہ تاحد امکان جنگ کے مصائب کو کم کیا جائے اور دنیا کی تجارت کو اس سے جو نقصان پہنچتا ہے جہاں تک ہوسکے اسے گھٹایا جائے)۔ یہ قواعد و دستور جو آزاد قوموں کے زمانۂ امن کے تعلقات کو ایک ضابطہ میں لاتے اور معرکہ آرائی کے لیئے ایسے مسلمہ طریق معین کرتے ہیں جنھیں پسندیدگی عام حاصل ہوگئی ہو، وہ قطعی و دوامی نہیں ہیں بلکہ وہ ابھی اپنے ارتقا کی تکوینی و ناتمام حالت میں ہیں۔ جدید سیاسی تنظیمات کا مطالعہ اس وقت تک مکمل نہیں ہوسکتا جب تک کہ اس عقدے کو حل نہ کیا جائے جو مذکورۂ بالا اسباب سے مختلف سلطنتوں میں قائم ہوجاتا ہے اور اس کی ذمہ داری کی وسعت اور آیندہ کے لیئے اس کی خاص اہمیت کا تجزیہ کرکے نہ دکھایا جائے۔

علم السیاست کا صرف یہی کام نہیں ہے کہ وہ سلطنت کے اندرونی نظم ونسق پر بحث کرے بلکہ اس کا یہ بھی فرض ہے کہ وہ اس حد تک خارجی تعلقات کو بھی زیر بحث لائے جہاں تک کہ ان تعلقات نے ایک منضبط و معین نوعیت اختیار کرلی ہو۔

"وہ قواعد جو عام مہذب سلطنتوں کے معاملات باہمی کے طرز سلوک کا تعین کرتے ہیں" اگرچہ ہنوز نامکمل حالت میں ہیں پھر بھی "انھیں قانون بین الاقوامی کے نام سے موسوم کیا جاتا ہے"[1] لیکن فوراً ہی یہ سوال پیدا ہوجاتا ہے کہ آیا اس قسم کے قواعد کا موجود ہونا فرداً فرداً ہر ایک سلطنت کے اقتدار اعلیٰ سے موافقت رکھتا ہے یا نہیں۔ ہم یہ سمجھتے ہیں کہ لفظ "قانون" کے مناسب معنی یہی ہے کہ وہ کسی جائز صاحب اختیار کے ظاہری یا باطنی حکم تک محدود رہے، ہم یہ بھی دیکھ چکے ہیں کہ باغلب وجوہ یہ موزوں نہیں ہے کہ لفظ قانون کو ایسی رواجی پابندیوں کے لئے استعمال کیا جائے جنھیں کوئی اعلیٰ سیاسی قوت بالارادہ اپنے اثر میں نہ رکھ سکتی ہو۔ بالفاظ دیگر یہ کہ لفظ قانون اس معنی میں محدود ہے کہ وہ سلطنت کا حکم ہو۔ یہ دونوں الفاظ ایک دوسرے کے لئے لازم و ملزوم ہیں۔ اس صورت میں سوال یہ ہوتا ہے کہ آیا بین الاقوامی قانون کا لفظ مناسب معنی میں استعمال ہوا ہے یا نہیں اور آیا ان قواعد وضوابط کی پشت پر ایسی منظوری عام یا کوئی ایسی مجبور کرنے والی طاقت موجود ہے یا نہیں جو اس امر کے لئے کافی ہو کہ ان قواعد وضوابط کو حقیقتاً قانون کہا جائے۔ اس تحقیقات کے شروع کرنے کے لئے ضروری یہ ہے کہ اولاً بہت مختصر طور پر بین الاقوامی تعلقات

---

[1] یہ تعریف پروفسر ٹی جی لارنس کی ہے "قانون بین الاقوامی" International Law باب اول جو شخص قانون بین الاقوامی کی تعریف کرنے کی کوشش کرتا ہے اسے فوراً اس وقت کا سامنا ہوتا ہے کہ وہ کس حد تک قبول کیئے جاچکے ہیں۔

اور ان کی اس تعبیر پر جو سیاسی نقطۂ خیال سے کی گئی ہے نظر ڈالی جائے،
دوسرے یہ کہ بین الاقوامی قانون کے جو قواعد اس وقت موجود ہیں
ان کی صحیح حدود وسعت ظاہر کی جائے۔ ایسا کرنے سے اس کی صحیح ماہیت
کہ وہ کیا ہے اور کیا ہو سکتا ہے زیادہ واضح طور پر روشن ہو جائے گی۔

۲۔ بین الاقوامی تعلقات کا ارتقا۔ دور ہائے اول و دوم وسوم

بین الاقوامی قانون کے ارتقا کو تین بڑے مدارج میں تقسیم کر سکتے
ہیں پہلا دور یورپ کے آغاز تمدن کے وقت سے شہنشاہی روما کے
عروج کے زمانہ تک وسیع ہے دوسرا دور اس کے بعد کے زمانے سے
شروع ہو کر صلح وسٹ فیلیا (۱۶۴۸ء) پر ختم ہوتا ہے[له]، اور تیسرا دور صلح وسٹ فیلیا
کے بعد سے اس وقت تک جاری ہے۔ پہلے دور میں ہمیں اس امر کا کچھ
پتا نہیں چلتا کہ کس قسم کی بین الاقوامی پابندی لازمی طور پر مسلّم سمجھی جاتی تھی
رشتہ داری کے ساتھ جو حقوق و فرائض وابستہ تھے انھیں کو ان مختلف
گروہوں کے درمیان عہد و میثاق سمجھا جاتا تھا جو ایک ہی نسل کے ہوں
اور ایک ہی زبان بولتے ہوں لیکن ان قبائل و اقوام میں جو ایک دوسرے سے بیگانہ تھے نہ تو پر امن
ربط و ضبط کا کوئی طریقہ تھا اور نہ جائز معرکہ آرائیوں کا کوئی مسلمہ اصول تھا۔
بنی اسرائیل کے قبائل آپس میں ایک دوسرے سے معاملت کرتے ہیں
ہم نسل ہونے کی پابندی کو مرعی رکھتے تھے۔ وہ اپنے کو یہ سمجھتے تھے کہ وہ
ایک سیاسی نظام میں وابستہ ہیں اور اس نظام کے ہر رکن پر دوسرے ارکان
کے لئے غیر معین ذمہ داریاں عائد ہیں اور وہ سب کے سب بیرونی دنیا
کے کفار سے بے تعلق ہیں۔ اسی طرح قدیم یونان کی شہری سلطنتیں اگرچہ

له یہ تقسیم پروفیسر لارنس نے اپنی کتاب "قانون بین الاقوامی" International Law میں کی
ہے علاوہ اس کتاب کے واکر کی تصنیف "تاریخ قانون اقوام" History of the Law of Nations
اور ہال کی کتاب "قانون بین الاقوامی" International Law
باب اول بھی دیکھنا چاہیئے۔

اپنے اپنے سیاسی تفرد کو محفوظ رکھنے پر نہایت درجہ حریص تھیں مگر وہ یہ سمجھتی تھیں کہ بوجہ ایک نسل ہونے کے وہ دوسرے یونانیوں سے کے ساتھ مربوط و وابستہ ہیں اور اس ارتباط کا اظہار کونسل اشفاریہ (Amphiktyonie Council) بلدیات کے اتحادات اور جنگ میں کچھ معمولی درجہ کے قواعد کے ملحوظ رکھنے سے ہوتا تھا، مگر بیرونی دنیا کے متعلق جنھیں یونانی "وحشی" "اغیار" (Barbarian) کہتے تھے، اس قسم کی کوئی ذمہ داری و پابندی نہیں تھی۔ اہل یونان سلطنتوں کے باہمی تعلقات کے اصول کو جہاں تک تسلیم کرتے تھے اس کا عملدرآمد صرف یونانی قوم تک محدود تھا۔ اہل روما نے اجب تک عالمگیر سلطنت کا خواب دیکھنا شروع کیا تھا وہ بھی اسی خیالی تفرد کی حالت پر قائم تھے۔ یہ صحیح ہے کہ رومانے اپنی تاریخ کے جمہوری دور میں اہل سامنوم اور اطالیہ کے دوسرے قبائل سے معاہدے کیئے تھے، ان میں کچھ منضبط دستور ایسے بھی تھے جو کسی حد تک قانون بین الاقوامی کی طرز روش کے مشابہ معلوم ہوتے ہیں مگر قانون صلح وجنگ (Jus Fecisle) محض آداب و مراسم کا ایک دستور تھا جو ان رسوم پر مشتمل تھا جن کی بجاآوری اعلان جنگ اور تکمیل صلح وغیرہ کے لئے ضروری تھی۔ قانون اقوام (Jus Gentium)[1] اور قانون بین الاقوامی کے درمیان ایک گونہ لفظی مشابہت معلوم ہوتی ہے مگر یہ مشابہت مبہم سی ہے۔ اس قانون کی قطعی نوعیت ایک حد تک بحث طلب مسئلہ ہے مگر اتنا کہا جاسکتا ہے کہ یہ کسی ایسے ضوابط کا مجموعہ نہیں تھا جو اقوام کے باہمی معاملات پر عائد ہوتا ہو بلکہ اس کا تعلق مختلف القوم باشندوں کے معاملات سے تھا۔ اغلب یہ ہے کہ یہ نام اس وجہ سے پڑ گیا کہ اس کے قواعد کے متعلق سمجھا یہ جاتا تھا کہ وہ عادات و افعال کے ان اصولوں پر حاوی ہے جو تمام قوموں کے قوانین میں مشترک ہیں۔

---

[1] قانون اقوام (Jus Gentium) کی بحث کے لئے سرہنری مین کی تصنیف

مگران میں سے کسی صورت میں بھی بین الاقوامی تعلقات کا کوئی مستقل اصول دکلیہ نظر نہیں آتا۔ بیرونی اقوام کے ساتھ جو برتاؤ کئے جاتے تھے وہ مختلف محرکات کے زیر اثر ہوتے تھے، کہیں مذہب، کہیں دوستی، کہیں مصلحت وقت اس کی محرک ہوتی تھی مگر مختلف جماعات سیاسیہ کے تعلقات بایکدگر کی نسبت کوئی ایسا منتظم اصول وخیال نہیں ملتا جس سے قطعی طور پر یہ معلوم ہو کہ مستقل حقوق ومستقل فرائض کے اعتبار سے کسی ایک سلطنت کی دوسری سلطنتوں کے مقابلے میں کیا حیثیت تھی۔

شہنشاہی روما کے قائم ہو جانے کے بعد جو دوسرا دور شروع ہوتا ہے، اس پر جب غور کیا جاتا ہے تو صورت حالات بالکل ہی بدلی ہوئی نظر آتی ہے۔ اہل روما اس وقت کی تمام معلوم دنیا کے مالک بن گئے تھے اور اس رتبۂ عالی پر پہنچ جانے سے ان میں بالطبع غرور پیدا ہو گیا تھا اور انھوں نے سیاسی تعلقات کا ایک نیا نظریہ پیدا کر لیا تھا۔ ایک طاقت کی عالمگیر فرمانروائی کا خیال تمام خیالات پر غالب آگیا تھا، اور یہی خیال تمام سیاسی تنظیمات کا سنگ بنیاد بن گیا۔ ایک اعلیٰ ذی اقتدار شخص کا دنیا کے تمام اقطاع سیاسیہ پر غالب وحاوی ہونے کا خیال کیا باعتبار اپنی شوکت وعظمت کے اور کیا باعتبار اپنے ترین عقل ہونے کے، ہر طرح دلپسند ومرغوب معلوم ہوتا تھا۔ چنانچہ عملی حیثیت سے فنا ہو جانے کے بعد بھی اصولی اعتبار سے مدتوں یہ خیال قائم رہا۔ امر واقعی کے اعتبار سے[۱]

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ قانون بین الاقوام (International Law) ہیک کی کتاب "قانون بین الاقوام" باب اول دیکھنا چاہیئے واکر نے ایسی متعدد مثالیں دی ہیں جہاں (Jus Gentium) کا لفظ بین الاقوامی پابندیوں کے معنی میں استعمال کیا گیا ہے اور اس کے معنی قریب قریب وہی ہیں جو عام قانون بین الاقوامی کے ہیں۔

[۱] دانتی نے اپنی کتاب "بادشاہت" (Morchia) میں ازمنۂ وسطی کے اختلاف عظیم پر شہنشاہی کی جانبداری میں بحث کرتے ہوئے یہ ثابت کرنے کی کوشش

ٹریجن ہی کے وقت میں (۹۸ء سے ۱۱۷ء) میں یہ معلوم ہوتا تھا کہ ضبط و ترتیب کے لحاظ سے نہیں تو وسعت اراضی کے لحاظ سے ضرور عالمگیر بادشاہت کا خواب پورا ہو گیا، "قیصر کے حضور میں مرافعہ" کے حق سے ہر جگہ یہ ظاہر ہوتا تھا کہ آخری اقتدار و اختیار اسی کو حاصل ہے تخیل جب اس طرح واقعیت کا جامہ پہن چکا تو مذہب عیسوی کی ہمہ گیری نے اسے اور بھی تقویت پہنچا دی کیونکہ ۳۱۲ء میں قسطنطین کے تبدیل مذہب کے بعد یہی مذہب تمام نظام شہنشاہی کا سرکاری مذہب ہو گیا۔ وحشیوں کے تباہ کن حملوں کے بعد جب شہنشاہی طاقت میں زوال آ گیا اس وقت بھی عالمگیر تسلط کا خیال سیاسی زندگی کی بنیاد لازمی کے طور پر بدستور باقی رہا۔ شارلمین (۸۰۰ء) کا رومانی شہنشاہی کا از سر نو قائم کرنا اس خیال کا وجود میں لانا تھا، لیکن بعد کی صدیوں میں تمام عالم کو ایک سیاسی نظام کے تحت میں لانے کے خیال میں نمایاں تغیر واقع ہو گیا۔ کلیسا نے ایک معاون قوت کے بجائے ایک رقیب قوت کی صورت اختیار کر لی۔ اصولاً یہ ضروری ہو گیا کہ عالمگیر تسلط کو دینی و دنیاوی بادشاہوں کے درمیان منقسم کر دیا جائے اور ان کی باہمی مخالفت اور رہا سہی ایک آخری ذی اقتدار شخص کے تصور کو مٹا دینے کی مؤید ہو گئی [1] جب اراضی کے جاگیردارانہ قبضے کا رواج ہوا تو آہستہ آہستہ مقامی بادشاہت کے خیال کو غلبہ حاصل ہوتا گیا جس کا منشا یہ تھا کہ

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ: ــــ کی ہے کہ ایک ایسے شہنشاہ یا صاحب اقتدار اعلیٰ کا ہونا ضروری ہے جسے تمام دوسرے بادشاہوں پر قدرت حاصل ہو۔

[1] ازمنۂ وسطیٰ میں شہنشاہی و پاپائی کے درمیان جو عظیم مناقشے برپا ہوئے ان کے لیے برائس کی "مقدس رومانی شہنشاہی" (Holy Roman Empire) اور ڈننگ کی کتاب "ازمنۂ قدیمہ و وسطیٰ کے سیاسی نظریات" (Political Theories ancent and Mediwait) دیکھنا چاہیے۔

سیاسی اختیار کا عملدرآمد قوم پر نہیں بلکہ ایک معین اراضی پر ہو۔ اس کی بنیاد پر سلطنتوں کی مملکتی آزادی کا نظریۂ جدیدہ قائم ہوا۔ آخر میں "اصلاح" کی مذہبی تفریق نے بنی نوع انسان کے دینی اتحاد کے خیال کو بھی تباہ کر دیا۔ صلح وسٹ فیلیا (۱۶۴۸ء) جس نے وسطی یورپ کے مذہب کیتھولک اور مذہب پروٹسٹنٹ کی سی سالہ جنگ کو بند کیا اسی کو اس دور کا خاتمہ اور عالمگیر بادشاہت کے نظریے کا دم واپسیں سمجھنا چاہیئے۔

تیسرا دور جو ۱۶۴۸ء کے بعد سے اس وقت تک جاری ہے، اس میں بین الاقوامی تعلقات کا نظریۂ سیاسی آزادی اور مملکتی اقتدار کی نئی بنیاد پر ازسرِ نو ڈھالا گیا ہے۔ زمانۂ حال کا بین الاقوامی قانون حقیقتاً اسی دور کی پیداوار ہے، اس دور کے اوائل میں سابق نظام حکومت اور اس کے ساتھ کے سابقہ خیالات کے تباہ و برباد ہو جانے سے یہ معلوم ہوتا تھا کہ بین الاقوامی معاملت کی بنیاد اکھڑ گئی ہے اور یورپ کی بادشاہتیں فطری "لاحکمی" حالت میں تنزل کر گئی ہیں۔ پندرھویں اور سولھویں صدی کی جنگہائے یورپ کے وحشیانہ مظالم کے بعد جب دینی یا دنیوی کسی حیثیت سے بھی یہ ایک شخص واحد کے اقتدار اعلیٰ کا خیال قابل قبول نہ رہا تو سیاسی جماعتوں کے باہمی تعلقات کے نظریے کو ازسرِ نو مرتب کرنے کی ضرورت زیادہ واضح و نمایاں ہو گئی۔ انھیں حالات کا تقاضا تھا کہ ہالینڈ کے بہت بڑے مقنن ہیوگو گروشس نے اپنی تصنیف سے زمانۂ حال کے بین الاقوامی قانون کی بنیاد ڈالی۔ گروشس اور اس کے متبعین نے بین الاقوامی پابندیوں کے متعلق جو کلیہ قرار دیا اس کی بنیاد انھوں نے قانونِ قدرت کے اسی تخیل پر قائم کی تھی جسے ان سے بہت قبل رواقی (Stoic) فلسفی، افراد کے تعلقات کے متعلق قائم کر چکے تھے۔ اس کلیہ کے مطابق خود اشیا کی فطرت میں ایک ایسا ضابطہ موجود ہے جس سے ایک انسان پر دوسرے انسان کے متعلق اخلاقی ذمہ داریاں عائد ہوتی ہیں اور ان کے جواز و صحت کے لیے

کسی انسانی حکم و قانون کی ضرورت نہیں ہے۔ یہ ضابطہ حکومت و قانون کے سلسلے کے قائم ہونے سے قبل سے موجود ہے اور عقل و ادراک کی فطری روشنی سے دریافت ہو سکتا ہے۔ گروٹیس لکھتا ہے کہ "اگر ہم قانون فطرت کے اصولوں پر صحیح طور سے غور کریں تو وہ ایسے ہی ظاہر و باہر ہیں جیسے حواس خارجی کے محسوسات"۔ فطری قانون کا ایسا نظریہ بالکل مبالغہ آمیز ہے اور جیسا کہ ابھی ابھی ظاہر ہو چکا ہے جب وقت نظر سے اس کا تجزیہ کیا جاتا ہے تو وہ ذرات خاک کی طرح منتشر ہو جاتا ہے[1]۔ تاہم اس سے اتنا فائدہ ضرور ہوا کہ ایک عام ذی اقتدار قوت کی عدم موجودگی میں سلطنتوں کے باہمی حقوق و فرائض کے لئے کوئی نظام ترتیب دینے کی ایک بنا ئے کار ہاتھ آ گئی۔ اصولی طور پر قانون فطرت کو اس طرح قابل تعین اور ایک عام پابندی کا قانون فرض کر لینا تاریخی حیثیت سے ضرور بین الاقوامی قانون کی بنیاد سمجھا جا سکتا ہے مگر اس سے یہ لازم نہیں آتا کہ بین الاقوامی قانون اس وقت جس حالت میں موجود ہے اس کا ماخذ اور اس کی بنیاد جو کچھ بھی ہے وہ یہی اصول ہے اور بس۔ اس قانون کا بڑا حصہ ان معاہدات و مواثیق پر مبنی ہے جن کی رو سے دنیا کی بڑی بڑی سلطنتوں نے اپنے صلح و جنگ کے تعلقات کو کم و بیش معین اصول کا پابند بنا لیا ہے۔ اس دور رسوم کے آغاز میں پہلے وسٹ فیلیا کا معاہدہ ہوا جس میں (پوپ اور سلطان روم کے علاوہ) یورپ کے تمام بادشاہ شامل تھے اور معاہدہ کی رو سے "مہذب یورپ کے تمام قائم مقاموں نے متحد ہو کر باضابطہ یہ اعلان کیا کہ عالمگیر بادشاہی کے برباد ہو جانے کے بعد اب سلطنتوں کا ایک بین الاقوامی طریق رائج کیا جاتا ہے جس میں سلطنتوں کی طاقت اگرچہ

---

[1] قانون فطرت کے نظریے کی تاریخ و تنقید کے متعلق پروفیسر رچی کی تصنیف "حقوق فطری" (Natural Rights) دیکھنا چاہئے۔

ایک دوسرے سے غیر مساوی ہوگی مگر ہر سلطنت کو اپنی جگہ پر آزادی کا حق ہوگا اور ہر ایک کو اپنے معینہ حدود مملکت کے اندر کامل اختیارات حاصل ہوں گے[1]"۔ بعد کے معاہدات میں بعض معاہدوں کا تعلق زیادہ خصوصیت کے ساتھ حدود مملکت کے تعین سے ہے، ۱۷۱۳ء کا معاہدہ یوٹرخت جس سے لوئی چہاردہم کے خلاف طویل جنگ کا خاتمہ ہوا اور جنگ ہفت سالہ کے اختتام پر (۱۷۶۳ء؛ الا) پیرس کا معاہدہ، اسی قبیل سے ہیں۔ دوسری قسم ان معاہدات کی ہے جن کا خاص الخاص مقصد کسی سلطنت کے اختیار فرمانروائی کا تسلیم کرنا ہے جیسا کہ معاہدۂ ورسیلز (۱۷۸۳ء) میں ممالک متحدۂ امریکہ کی آزادی تسلیم کی گئی اور معاہدہ پیرس (۱۸۵۶ء) میں شہنشاہی عثمانیہ کی آزادی وبقاء علی الحال کی ضمانت کی گئی[2] اور اسے یورپ کے "قانون عامہ اور یورپ کی سلطنتوں کے زمرہ میں شامل کیا گیا۔ ان کے علاوہ وہ معاہدات ہیں جن میں آیندہ کی رہبری کے لئے طرز عمل کے اصول اختیار کیے گئے ہیں۔ چنانچہ صلح یوٹرخت کے وقت چار معاہد سلطنتوں نے اس اصول کو تسلیم کیا کہ غنیم کی رعایا کی جو جائداد غیر منقولہ ضبط کی جائے وہ اختتام جنگ پر واپس کر دی جائے۔ ڈارڈنیلز اور باسفورس کی جہازرانی کے متعلق ۱۸۴۱ء کے معاہدہ سے ہر ایک سلطنت کا یہ حق ثابت ہوتا ہے کہ اپنے ملک کے آس پاس کے سمندر پر اسے مثل زمین کے استحقاق حاصل ہے[3]۔ غیر جانبداروں کی تجارت اور بحری گرفتاریوں کے متعلق بین الاقوامی قانون

---

[1] واکر حسب سابق حصۂ اول باب دوم۔

[2] یہ ضمانت برطانیہ، آسٹریا۔ فرانس، پروشیا، روس اور سارڈینیا کی طرف سے کی گئی تھی۔

[3] اس معاہدہ پر آسٹریا، فرانس، برطانیۂ عظمیٰ، پروشیا، روس اور ترکی نے دستخط کیے تھے اس کے لیے الیسن کی "تاریخ یورپ بعد از زوال نپولین (History of Europe from the fall of Napolean) جلد ششم باب سی وچہارم دیکھنا چاہیئے۔

کے متعلق معاہدات کی مختلف دفعات کا ایک طویل سلسلہ موجود ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ نے ۱۷۷۸ء اور ۱۸۰۰ء میں فرانس سے جو معاہدے کیئے ان میں (قدیم نظیروں کی بنا پر) یہ اصول تسلیم کیا گیا تھا کہ "جو جہاز آزاد ہے اس کا مال بھی آزاد ہے"[1]۔ آہستہ آہستہ اس اصول کو عام قبولیت حاصل ہوگئی اور ۱۸۵۶ء کے اعلان پیرس میں (جس کے ساتھ مذکورۂ بالا معاہدہ بھی شامل تھا) اسے مسلم قرار دے دیا گیا۔ معاہدات کے ذریعہ سے بین الاقوامی طرز عمل کو مجتمع و مستحکم کردینے کی ایک ایسی ہی اہم مثال ممالک متحدۂ امریکہ و برطانیہ کے ۱۸۷۱ء کے معاہدۂ واشنگٹن میں ملتی ہے۔ اس معاہدہ میں ایک لازمی قاعدہ یہ تسلیم کیا گیا ہے کہ غیر جانبداروں کا یہ فرض ہے کہ وہ اس امر کی مناسب خبر رکھیں کہ فریقین جنگ میں سے کوئی فریق ان کے ملک کو اپنی فوجی کارروائی یا تیاری سامان کا مرکز نہ بنائے[2]۔

معاہدوں کے شرائط کو حتمی طور پر قبول کرنے کے علاوہ سلطنتیں بین الاقوامی طرز وروش کے قواعد کے متعلق اپنی پابندی کا اظہار اور بھی بہت سے طریقوں سے کرسکتی ہیں۔ آغاز جنگ کے وقت کوئی سلطنت اپنی رعایا کے نام دشمنوں اور غیر جانبداروں کے متعلق جن قواعد کے ملحوظ رکھنے کا اعلان واشتہار شائع کرتی ہے[3] وہ ایک سرکاری دستاویز کی حیثیت سے اسی صنف میں داخل ہو جاتے ہیں۔ بین الاقوامی قانون کا ایک دوسرا ماخذان خاص عدالتوں کے فیصلے ہیں جن کا کام یہ ہوتا ہے کہ

[1] لارنس کی کتاب مذکورۂ بالا۔
[2] اصل معاہدے کی دفعۂ ۶ کا یہ مطلب ہے، اس کے لیئے "سالانہ یادداشت" (Aunnal Register) ۱۸۷۱ء دیکھنا چاہیئے۔
[3] اس سلسلہ میں حکومت انگلستان کا اعلان جو ۴ اگست ۱۹۱۴ء کو "اعلان جنگ" کے متعلق دیا گیا دیکھنا چاہیئے، ٹ بیٹی اور ج، ھ، مورگن "جنگ اور اس کے قانونی نتائج" (۱۹۱۵ء)۔

دوران جنگ میں سمندر میں جو گرفتاریاں عمل میں آئیں ان کے قانونی جواز کی جانچ کریں۔ سب سے آخر میں ان بڑے بڑے مقننوں کی رائیں ہیں جنھوں نے اس مبحث پر کتابیں لکھی ہیں۔ اس کہنے کی کوئی ضرورت نہیں ہے کہ کسی مصنف کی ذاتی رائے کی پابندی کسی پر لازم نہیں ہے لیکن چونکہ تمام تحریری قوانین و ضوابط کے لئے ضروری ہے کہ ان کی تشریح و توضیح کی جائے اس لئے ایک بلند پایہ صاحب اجتہاد عالم کی رائے اس اعتبار سے خاص قوت رکھتی ہے کہ کسی مسلمہ اصول کا مطلب کیا ہے اور یہ طریق ہمیشہ رائج رہا ہے کہ بین الاقوامی قانون کے ماہرین کی رائیں شہادت کے طور پر پیش کی جائیں۔ کنٹ نے اپنے شروح[1] میں اس مسئلہ کو یوں بیان کیا ہے کہ "جن صورتوں پر اکابر مقننین متفق ہوں ان میں قرینہ تو یہی ہوگا کہ جن اصولوں کو وہ سب تسلیم کرتے ہیں وہ صحیح ہیں اور کوئی مہذب و متمدن سلطنت جب تک کہ وہ اپنی نخوت سے ہر قسم کے عدل و قانون کو پامال کرنے پر آمادہ نہ ہو جائے، یہ جرأت نہیں کر سکتی کہ بین الاقوامی قانون کے مسلمہ مصنفوں کی متفقہ و متحدہ رائے کو پس پشت ڈال دے"

۴۔ **بین الاقوامی قانون کی وسعت و جامعیت**۔ مذکورۂ بالا بنیاد پر جو بین الاقوامی مجموعۂ ضوابط تیار ہو گیا ہے، ہمیں چاہیئے کہ اب اس کے موضوع و نفس مطلب کی حدود وسعت پر بحث کریں، اس میں اول ہی یہ فرض کر لیا جاتا ہے کہ متعدد جداگانہ آزاد سلطنتیں موجود ہیں جو سب کی سب اپنے استحقاق میں بالکل ہمپایہ ہیں۔ چیف جسٹس مارشل نے کہا تھا کہ "قانون کا کوئی اصول اس سے زیادہ ہمہ گیر طور پر مسلم نہیں ہے جس قدر کہ قوموں کی کامل مساوات کا اصول مسلم ہے۔ روس اور جنیوا دونوں کے حقوق برابر ہیں۔ یہ اسی مساوات کا نتیجہ ہے کہ کسی سلطنت کو یہ استحقاق

[1] شروح (Commentaries) جلد اول صفحہ ۱۹۔

نہیں ہے کہ وہ جائز طور پر کسی دوسری سلطنت کو کسی قاعدہ کا پابند بنا دے، ہر سلطنت خود اپنے لیئے قانون بناتی ہے مگر اس کے قانون کا نفاذ صرف اسی کے حدود کے اندر محدود رہتا ہے"۔ اس خاص مسئلہ کے طے ہو جانے کے بعد یہ بحث پیش آتی ہے کہ سلطنت کے نفاذ قانون کے ارضی حدود کیا ہیں۔ سلطنت کی ذی اقتدار قوت کو اپنے سواحل کے آس پاس کے سمندر سے کس حد تک تعلق ہے؟۔ ارضی حدود اختیارات کے بڑھانے کے جائز ذرائع کی بحث بھی اسی سے تعلق رکھتی ہے، فتح، انخلا، ابتدائی آبادکاری وغیرہ حقوق کے جواز وصحت کا معاملہ بھی اسی سے متعلق ہے، کسی ایک سلطنت کی جو رعایا دوسرے ممالک میں مقیم ہو ان کے متعلق، سلطنت متعلقہ کے اختیار قانونی اور ذمہ داری کے قواعد بھی بنانے پڑتے ہیں۔ پس یہ اور اس قسم کے دوسرے سوالات بین الاقوامی قانون کے موضوع بحث ہیں۔ جب قوموں کے فیما بین امن کی حالت قائم رہتی ہے تو اسی کو "قانون امن" کہتے ہیں۔ لیکن اس مجموعۂ ضوابط کا بیشتر حصہ جنگ کے قواعد پر مشتمل ہے۔ بد قسمتی یہ ہے کہ بین الاقوامی قانون کبھی اس قابل نہ ہوسکا کہ وہ کوئی ایسی پابندی عائد کرسکے جس سے باہمی اختلافات، صلح و آشتی کے ساتھ طے ہو جائیں تا آنکہ ۱۹۱۹ء میں مقتدر دول متحدہ نے جو "انجمن اقوام" قائم کی، وہ بھی بذات خود کسی قرارداد کو بزور نافذ نہیں کرسکتی، جیسا کہ بعد میں ظاہر کیا جائے گا۔ قانون بین الاقوامی اس امر کے تسلیم کرنے پر بھی مجبور ہو گیا ہے کہ اختلافات کا آخری فیصلہ بزور شمشیر ہوگا۔ اس صورت میں اس کے لیئے بہترین طریقہ یہ ہے کہ کچھ ایسے قواعد معین کرے کہ جہاں تک ہوسکے جنگی کارروائیوں میں انسانیت سے کام لیا جائے اور غیر متحارب سلطنتوں کی املاک و تجارت کو کم سے کم نقصان پہنچے۔ اس غرض کے لیئے بین الاقوامی قانون نے (جس حالت میں کہ وہ قبل از جنگ عظیم قائم تھا) آلات حرب و طریقہائے جنگ کے جائز حدود کا تعین کر دیا تھا مثلاً اس نے ان گولیوں کا استعمال ممنوع قرار

دے دیا تھا جن سے بے ضرورت تکلیف بڑھتی ہے، قتل کرنے اور زہر وغیرہ دینے کے طریقوں کو بھی ناروا قرار دیا تھا۔ وہ یہ بھی بتاتا تھا کہ متخاصم طاقتیں کس طرح باہم نامہ و پیام کریں، اس کے لیئے اس نے نشان ہائے التوائے جنگ، پروانۂ راہداری اور پیامبروں کے با امن طور پر آنے جانے کے لیئے قواعد معین کیئے تھے۔ اس سے زیادہ اہم یہ تھا کہ بین الاقوامی قانون میں ایک تفصیلی حصہ ان ضوابط کا تھا جو دوران جنگ میں غیر جانبدار طاقتوں کے حقوق و ذمہ داریوں سے تعلق رکھتے تھے۔ جہاں تک ممکن تھا اس امر کی اجازت دی تھی کہ غیر جانبدار تجارتی جہازوں کی آمد و رفت متحارب طاقتوں کے بندرگاہوں میں بے خرخشہ جاری رہے۔ متحارب طاقت کو اس میں دخل دینے کا جائز حق اسی وقت ہوتا تھا جب تجارت کسی ایسے بندرگاہ سے کیجائے جو واقعی حالت محاصرہ میں ہو یا تجارت ایسی چیزوں پر مشتمل ہو جو اغراض جنگ کے لیئے کارآمد ہو سکتی ہوں، اصل یہ ہے کہ اٹھارھویں اور انیسویں صدی میں خصوصیت کیساتھ غیر جانبداری کے قانون نے وسیع ترقی کی تھی اور یہی جزو بین الاقوامی قانون کا سب سے زیادہ اہم جزو بن گیا تھا۔ جنگ عظیم کی وجہ سے اس ضابطہ کی وسعت اور اس کی تمام بنا و حیثیت جس حد تک بدل گئی ہے وہ ایک بحث طلب مسئلہ ہے اور کسی بعد کے فقرے میں اس پر بحث کی جائے گی۔

۴۔ اس اصطلاح کی موزونیت بین الاقوامی معاملات کے یہ منتظم ضوابط، بحیثیت مجموعی صلح و جنگ دونوں حالتوں میں باعظمت معلوم ہوتے تھے، اور جو قواعد اس ضمن میں اختیار کر لیئے گئے تھے ان کا مجموعۂ ضوابط کسی خاص سلطنت کے ملکی ضوابط کے بہت ہی مشابہ معلوم ہوتا تھا، لیکن اوپر جو کچھ بیان ہو چکا ہے اس سے یہ صاف ظاہر ہے کہ ان دونوں میں بہت ہی اہم فرق تھا۔ اصلی قانون کی پابندی ہر ایک باشندے پر لازم ہے، اگر وہ اس قانون کی خلاف ورزی کرنا چاہے تو اسے اس سے باز رکھا جاتا ہے،

اور اگر وہ خلاف ورزی کر گزرتا ہے تو اسے حکومت اپنی قوت کے زور سے سزا دیتی ہے لیکن بین الاقوامی قانون کے اصول کی تعمیل کے لئے اس قسم کی کوئی پابندی کسی سلطنت پر عائد نہیں ہوتی۔ بصورت خلاف ورزی ممکن ہے کہ سلطنت کو اس کی پاداش بھگتنا پڑے یا نہ بھگتنا پڑے۔ بین الاقوامی قانون کے بموجب جو حقوق کسی سلطنت کو حاصل ہیں ان میں جب کوئی دوسری سلطنت دخل دیتی ہے تو ممکن ہے کہ جس سلطنت کے حقوق میں دخل دیا جاتا ہے وہ اس کے لئے ہتھیار اُٹھائے یا نہ اُٹھائے اور اگر جنگ بھی ہو جائے تو بھی یہ امکان قائم رہتا ہے کہ مغصوب ہی سلطنت شکست کھا جائے۔ یہ صحیح ہے کہ دنیا کی چند سلطنتیں جو اب "جمعیت اقوام" کی شکل میں متحد ہو گئی ہیں، ان کے لئے اب ایک نئے قسم کی ضمانت یعنی ان کے حقوق و فرائض کی منظوری قائم ہو گئی ہے جو بین الاقوامی تعلقات کے ایک خاص حصہ پر حاوی ہیں۔ لیکن یہ سوال پھر بھی باقی رہتا ہے کہ یہ نئی صورت حالات فی الواقع سابقہ صورت حالات سے مختلف ہے یا نہیں۔

یہی وجہ ہے کہ "بین الاقوامی قانون" میں لفظ "قانون" کی موزونیت اور ان قواعد کی حیثیت و ماہیت پر (جو وقتاً فوقتاً بنتے رہے ہیں) اعتراضات وارد ہوتے ہیں، لارڈ سالسبری نے ایک مرتبہ دار الامرا میں کہا تھا کہ "میرا خیال ہے کہ ہم بین الاقوامی قانون کا فقرہ جس سہولت سے استعمال کیا کرتے ہیں اس نے اس معاملہ میں ہمیں مغالطہ میں ڈال دیا ہے۔ بین الاقوامی قانون کا کہیں بھی کوئی وجود اس معنی میں نہیں ہے جو بالعموم لفظ قانون سے مراد ہوتا ہے۔ اس کا انحصار زیادہ تر کتابیں لکھنے والوں کے ذاتی خیالات پر ہوتا ہے۔ کوئی عدالت اسے بزور نافذ نہیں کر سکتی اور اس لئے اس کے لئے قانون کا لفظ استعمال کرنا ایک حد تک مغالطہ کا باعث ہے"۔ انگلستان کے تجزیاتی طریق کے مقننوں کے سرگردہ آسٹن نے بھی اپنے "خطبات اصول قانون" میں اس اعتراض کو شرح و بسط سے بیان کیا ہے اور اس پر زور دیا ہے۔

آسٹن کی رائے کے مطابق چونکہ قانون کا عنصر اصلی اس کی نفاذ پذیری ہے اس لیئے اس کے خیال میں "بین الاقوامی قانون" کا فقرہ ناموزوں ہے۔ پس قواعد زیر بحث اس عام احاطہ میں داخل ہیں جنھیں آسٹن "اخلاقیات مثبت" کہتا ہے، یعنے ان قواعد کا نفاذ رائے عامہ مروجہ کے زور سے ہوتا ہے نہ کہ کسی تہدیدی طاقت کے ذریعہ سے، اس کا حال بعینہ وہی ہے جو "قوانین" مروت و قوانین عزت کا ہے۔[۱] آسٹن کے خیال کے بموجب ان ضوابط کو جو مختلف سلطنتوں کے تعلقات سیاسیہ پر موثر ہوتے ہیں، "قانون" صرف اس صورت میں کہہ سکتے تھے جب کوئی ایسی اعلیٰ طاقت موجود ہوتی جسے یہ قدرت حاصل ہوتی کہ وہ ان قوانین کے قواعد کی ذمہ داری کر سکتی اور معہذا وہ ایسا کرنے پر آمادہ بھی ہوتی۔ خیال میں ایک ایسی طاقت کا تصور قائم کیا جا سکتا ہے جو ان تمام سلطنتوں کے ایک اتحاد یا محالفہ پر مبنی ہو، جنھوں نے بین الاقوامی مجموعۂ ضوابط کے تسلیم کرنے کا عہد کیا ہو اور اس امر پر متحد ہوئی ہوں کہ اس کی ہر قسم کی خلاف ورزی کو رد کریں گی، لیکن اس قسم کا کوئی انتظام جس وقت واقعی مسلم و مستقل ہو جائے گا تو پھر حقیقت میں سب متفقہ قومیں مل کر ایک سلطنت بن جائینگی۔ لہذا اس شک کی گنجائش باقی رہتی ہے کہ اس حالت میں بھی "بین الاقوامی قانون" کا لفظ بدستور غلط رہے گا کیونکہ "قوم" کا مفہوم یہاں "سیاسی" ہے "نسلی" نہیں ہے اور ایک قانون کے اندر قوموں کے متحد ہو جانے سے وہ سب مل کر ایک ہی سلطنت ہو جائینگی۔

بین الاقوامی قانون کی اصطلاح کے متعلق اس قسم کے جو اعتراضات پیش کیئے گئے ہیں ان کے خلاف بھی مختلف دلائل قائم کیئے جا سکتے ہیں۔[۲]

---

[۱] آسٹن "اصول قانون" (Juris prudence) خطبۂ پنجم۔

[۲] جلینک کی تصنیف حقوق دول الحاضرہ (Recht des Modernen Staates) صفحات ۳۰۲ - ۳۰۷ - ۳۳۷ - ۳۴۱ دیکھنا چاہیئے۔

اولاً یہ کہ بہت سے مصنفین[1] جو لفظ "قانون" کو محدود مفہوم میں لیتے ہیں انھوں نے جو اعتراض کیا ہے اس کا اطلاق یہاں بھی ہو سکتا ہے۔ ہم اوپر دیکھ چکے ہیں کہ اس محدود مفہوم میں لفظ قانون کا اطلاق نظم معاشرت کی اس حالت پر نہیں ہو سکتا جس میں امور زندگانی کی ضبط و ترتیب زیادہ تر رسم و رواج پر ہوتی ہے اور جو بالارادہ قانون وضع کرنے کے خیال سے بالکل نا آشنا ہوتی ہے۔ نہ اس مقیدٔ معنی میں اس لفظ کا اطلاق اس قوم پر ہو سکتا ہے جس کے سیاسی نظم و نسق کی ناکمل حالت یا اس کی مستقل طوائف الملوکی کے باعث اقتدار منضبط کی عام اطاعت میں عدم تیقن و اضطرار کی کیفیت پیدا ہو جاتی ہے۔ اس لئے بہت سے مصنفوں نے یہی بہتر سمجھا ہے کہ لفظ "قانون" کے مفہوم کو وسیع کر دیں تاکہ اس قسم کے نظمہائے معاشرت بھی اس میں داخل ہو جائیں اور قانون کے پہلو بہ پہلو ایک حالت "تکوین قانون" کی بھی تسلیم کر لیں۔ اس نظر سے بین الاقوامی قواعد کو قانون کہنا بالکل بجا ہے، اگرچہ ابھی تک وہ ایک غیر مربوط حالت میں ہے۔ بقول سر فریڈرک پولک "یہ قواعد کسی ناقص الانضباط نظم معاشرت کے ان رسوم و آداب کے مانند ہو جاتے ہیں جنھیں ہنوز پوری قانونی حیثیت تو نہیں حاصل ہوئی ہے مگر قریب ہے کہ وہ قانون کی حیثیت حاصل کر لیں۔"

۵۔ بین الاقوامی تحکیم کے معنی یہ ہیں کہ آزاد سلطنتوں میں جب اختلاف ہو تو کسی تیسرے فریق کے تصفیہ سے وہ اختلافات طے ہو جائیں، خود اپنی مرضی سے اس قسم کی تحکیم (پنچایت) کی طرف رجوع کرنے کے خیال نے صرف انیسویں[19] صدی کے نصف آخر میں اور خاص کر "جمعیت اقوام" کے میثاق کے قائم ہو جانے کے بعد سے کچھ معقول ترقی ہوئی ہے۔ یہ صحیح ہے کہ ہر زمانے میں ایسی مثالیں مل سکتی ہیں کہ کسی

---

[1] باب چہارم دیکھنا چاہیئے۔

تیسرے فریق کی وساطت سے مناقشات طے ہوئے ہوں، یا قرون وسطیٰ اور زمانۂ جدید کے اوائل میں (جب تک کہ ایک عام صاحب اقتدار اعلیٰ کا خیال قائم رہا) جنگجو حکمراں اکثر پوپ کو حکم قرار دے کر اسی طرف رجوع کرتے تھے۔ لیکن پوپ الگزنڈر ششم کے نئی دنیا کو اسپین و پرتگال کے درمیان تقسیم کرنے کے مشہور تصفیہ اور چند چھوٹی مثالوں کے سوا کسی بڑے معاملہ میں اس قسم کی تحکیم سے کام نہیں لیا جاتا تھا۔ سترھویں اور اٹھارھویں صدی میں بین الاقوامی تحکیم کی بہت ہی کم کوئی مثال ملسکتی ہے، البتہ انیسویں صدی کے حالات خصوصیت کے ساتھ اس اصول کی ترقی کی طرف مائل ہیں۔ مصارف جنگ کی زیادتی، جنگ کے باعث صنعت وحرفت کی ابتری اور اس کا صرف متخاصمین تک محدود نہ رہنا بلکہ ان سے تعلق رکھنے والے تمام ممالک پر اس کا اثر پڑنا، تمام دنیا کے مالی و تجارتی کاموں کا یوماً فیوماً ایک دوسرے پر زیادہ منحصر ہوتے جانا، یہ سب وہ اسباب ہیں جو ہر ایک ایسے طریقہ کے لئے زیادہ سے زیادہ قیمت ادا کرنے کے مؤید ہیں جس سے جنگ کیئے بغیر اختلافات کا تصفیہ ہو جائے۔ جیسا کہ اس مضمون کے اکثر مصنفوں نے یہ ظاہر کیا ہے، یہ ضرور ہے کہ حقیقی و واقعی اہمیت رکھنے والے معاملات میں ابھی تک تحکیم سے کام نہیں لیا گیا ہے لیکن ایسی مثالیں بھی موجود ہیں جن میں اگرچہ قومی ہستی یا قومی عزت معرض خطر میں نہیں تھی مگر بہت ہی وسیع مالی و ملکی حقوق کا ان سے تعلق تھا اور تحکیم سے کام لیا گیا۔ مثلاً ممالک متحدۂ امریکہ اور برطانیۂ عظمیٰ کے درمیان خاص کر سرحدوں کے تعین میں بار بار تحکیم سے کام لیا گیا ہے، چنانچہ ۱۸۲۷ء میں شمال مشرقی حدود کے تعین[1] اور ۱۸۷۲ء میں بحرالکاہل کے سواحل کی حدبندی میں ایسا ہی ہوا۔ اس سے بھی زیادہ شاندار مثال اس کامیاب

[1] شاہ نیدرلینڈز نے اس معاملہ میں جو تصفیہ کیا اسے ممالک متحدۂ امریکہ نے مسترد کر دیا تھا۔

تحکیم کی ہے جس میں امریکہ نے ریاست ہائے جنوبی کے جہاز الاباما اور دوسرے کرزندوں کے نقصان رسانی کی بابت دعوی کیا تھا، یہ معاملہ ۱۸۷۱ء کے معاہدۂ واشنگٹن کی رو سے ایک خاص عدالت کے سپرد ہوا اور آخر میں ممالک متحدہ کو ایک کروڑ پچپن لاکھ ڈالر کا تاوان دلایا گیا۔ اسی طرح ۱۸۹۹ء میں ممالک متحدۂ امریکہ، برطانیۂ عظمی اور جرمنی نے ساموا کے متعلق کامیابی کے ساتھ تحکیم سے کام لیا۔ انیسویں صدی میں سو سے زائد اہم معاملات تحکیم کے سپرد ہوئے ہیں جن کا تصفیہ خاص عدالتوں یا خاص ثالثوں نے کیا ہے۔

اس ارتقا کا دوسرا درجہ یہ ہے کہ بین الاقوامی معاملات کے طے کرنے کے لئے ایک مستقل عدالت کے قائم کئے جانے کی کوشش کی جا رہی ہے اور اس امر خاص کے لئے معاہدے مولد ہو رہے ہیں کہ اس قسم کی عدالتوں کی طرف رجوع کرنے کا ایک مستقل طور و طریقہ اختیار کیا جائے۔ انیسویں صدی کے آخری برسوں میں ذی اثر افراد کی مختلف تجاویز کے بعد ایک کامیاب طریقہ یہ اختیار کیا گیا کہ ۱۸۹۹ء کی کانفرنس صلح کے بعد دول عظمی نے بمقام ہیگ ایک معاہدے پر دستخط کئے جس کے بموجب تحکیم کی ایک مستقل عدالت قائم ہوئی۔ یہ عدالت مشہور و ممتاز مقننوں پر مشتمل تھی، ہر ایک معاہد سلطنت چار شخصوں کا تقرر کرتی تھی اور اس جماعت میں سے بین الاقوامی مخاصمین دو دو پنچوں کا انتخاب کر لیتے تھے، پھر منتخب شدہ اشخاص ایک سرپنچ کا اضافہ کر لیتے۔ پس اس عدالت کو جس روش پر چلنا چاہئے وہ بھی معین ہو گئی تھی۔ اگرچہ معاہد سلطنتوں کے لئے یہ لازمی نہیں تھا کہ وہ لامحالہ ہیگ کی عدالت کی طرف رجوع کریں تاہم اس سے معاملات کو باشتی طے کرنے میں مستقل آسانیاں پیدا ہو گئی تھیں کیونکہ جب بین الاقوامی مباحث میں تیزی آجاتی اور تعلقات کشیدہ ہو جاتے ہیں اس وقت کسی ایسی عدالت کا وجود میں لانا بہت مشکل ہوتا ہے۔

۱۸۹۹ء کی "ہیگ کانفرنس" نے دوسرے اجتماع کے لئے کوئی قطعی

انتظام نہیں کیا تھا۔ رئیس جمہوریہ روزولٹ نے روس و جاپان کی جنگ کے دوران میں ایک دوسری کانفرنس کی تجویز پیش کی، لیکن زار کی خواہش پر اس کا اجلاس اختتام جنگ تک کے لیئے ملتوی کر دیا گیا اور پھر سنہ ۱۹۰۷ء میں دوسری "ہیگ کانفرنس" کی حیثیت سے اس کا اجتماع ہوا۔ سنہ ۱۸۹۹ء میں تحکیم کا جو طریقہ اختیار کیا گیا تھا اس کانفرنس نے اس کے متعلق بحث و ترمیم شروع کی مگر اس کی توجہ زیادہ تر قواعد جنگ پر غور کرنے کی طرف مائل رہی۔ بحری ضابطۂ جنگ اور غیر جانبداری کے متعلق بہت بڑا اختلاف رائے پیدا ہو گیا تھا اور اس میں اس وجہ سے صریحاً ترقی ہوتی جاتی ہے کہ حملہ و مدافعت کے حالات بہت سرعت کے ساتھ متغیر ہو رہے تھے، ان اسباب سے برطانیۂ عظمیٰ کو اس پر آمادہ کیا کہ وہ خاص خاص دول یورپ اور ممالک متحدہ و جاپان کی ایک مخصوص کانفرنس اس مسئلے کے لیئے طلب کرے۔ یہ جمعیت سنہ ۱۹۰۹ء میں لندن میں منعقد ہوئی اور اس نے "اعلان لندن" تیار کیا مگر دارالامرا نے اس کے قواعد کی تصدیق کرنے سے انکار کر دیا۔

اس طرح سے جو کام مکمل ہوا اس کی مزید تکمیل کے لیئے سلطنتوں میں خاص خاص معاہدے ہو گئے جن کے بموجب وہ اس امر کی پابند ہو گئیں کہ جہاں تک ممکن ہو گا تحکیمی فیصلہ کو اختیار کریں گی۔ برن کے بین الاقوامی دفتر صلح کے ذریعے سے پہلی کانفرنس کے ختم ہونے کے دس برس کے اندر ایک سو تینتیس معاہدے پنچایت کے ہوئے۔ لیکن دو سلطنتوں کے اختلافی معاملات کے تحکیم میں پیش کرنے کے لیئے تقریباً ان تمام قراردادوں میں کچھ نہ کچھ حقوق محفوظ رکھے گئے تھے، جن مسائل کا اثر سلطنت کی آزادی، اس کی قومی عزت یا اس کے لابدی مقاصد پر پڑتا ہو وہ تحکیم سے خارج ہیں۔ چنانچہ سنہ ۱۹۰۴ء کے انگریزی و فرانسیسی معاہدے اور اس کے مثل دوسرے معاہدوں میں یہ شرط موجود ہے کہ "اس میں معاہد سلطنتوں کے لابدی مقاصد، ان کی آزادی اور ان کی عزت کے معاملات داخل نہیں ہیں، نیز وہ مسائل بھی داخل نہیں ہیں جن میں معاہد سلطنتوں کے علاوہ کسی اور سلطنت کے اغراض شامل ہوں"۔ اگرچہ

رائے عامہ کی موجودہ حالت کے بموجب اس قسم کے استثناء سے کوئی چارہ کار نہیں تھا مگر اس استثنا کی وجہ سے علمی حیثیت سے یہ انتظام نامکمل رہجاتا تھا کیونکہ اپنے لابدی مقاصد کا فیصلہ خود ہر ایک سلطنت کے ہاتھ میں تھا اور اس لئے وہ جب چاہے تحکیم کی طرف رجوع کرنے سے انکار کرسکتی ہے چھوٹے درجے کی سلطنتوں کے بعض معاہدے ایسے ہوئے ہیں جن میں ہر قسم کے اختلافات کا عدالت تحکیم میں پیش کیا جانا قرار دیا گیا ہے اس میں وہ معاہدے خاص طور پر قابل ذکر ہیں جو ڈنمارک نے اٹلی، ہالینڈ اور پرتگال سے کیئے ہیں۔

مذکورۂ بالا قیود کے ساتھ پانچ برس کے لیئے اختلافی معاملات کو عدالت ہیگ میں پیش کرنے کا معاہدہ (ایک ہی سی عبارت میں) برطانیۂ عظمی نے فرانس، اٹلی، اسپین اور جرمنی سے کیا ہے۔ ان معاہدات میں یہ قرارداد ہوئی ہے کہ دو متعاہد سلطنتوں کے درمیان جو اختلافات عدالتی قسم کے موجودہ معاہدات کی تشریح کے متعلق پیدا ہوں اور سفارتی ذرائع سے ان کا تصفیہ ممکن نہ ہو وہ اس مستقل عدالت کے سامنے پیش کیئے جائیں گے جو ۲۹ جولائی ۱۸۹۹ء کے معاہدہ کی رو سے ہیگ میں قائم ہوئی ہے۔" اسی طرح ممالک متحدۂ امریکہ نے ۱۹۱۰ء تک جو بیس سلطنتوں سے مشروط تحکیم کے معاہدے کرلیئے۔ ان سلطنتوں میں برطانیۂ عظمی جاپان، جرمنی، فرانس، آسٹریا اور اٹلی داخل تھے۔ ۱۹۰۸ء میں ممالک متحدۂ امریکہ اور برطانیۂ عظمی کے درمیان جو معاہدہ ہوا اور باضابطہ موکد ہوگیا اس میں ان دونوں سلطنتوں نے یہ ذمہ لیا کہ سوائے "ان مسائل کے جن کا اثر متعاہد سلطنتوں کے لابدی مقاصد، آزادی یا عزت پر پڑتا ہو" اور جملہ اختلافات کو جو سفارتی طور پر طے نہ ہوسکیں عدالت ہیگ میں پیش کرینگے۔

۱۹۱۱ء میں برطانیۂ عظمی اور امریکہ نے اپنے باہمی اختلافات کو تحکیم کے ذریعے سے طے کرنے کی کارروائی کو اور آگے بڑھانے کی کوشش کی۔ ۳- اگست ۱۹۱۱ء کو دونوں ملکوں کے سفرائے خاص نے ایک معاہدے پر دستخط کیئے جن کے بموجب یہ طے ہوگیا کہ تقریباً جملہ اقسام کے اختلافات

عدالت پنچائتی میں پیش کیئے جائیں گے۔ اس معاہدہ میں یہ بھی تجویز ہوا تھا کہ تحقیقات کی مشترکہ اعلیٰ کمیشن مقرر کیا جائے جس کا کام یہ ہو کہ وہ بین الاقوامی اختلافات کی "بے لوث دیانت دارانہ تحقیق" کرے، البتہ یہ لازمی نہیں کہ وہ فیصلہ بھی کرے۔ اس قرارداد کی شرائط کے بموجب یہ معاہدہ اس وقت تک نافذالعمل رہے گا جب تک کہ معاہد سلطنتوں میں سے کوئی سلطنت اس کے فسخ کیئے جانے کے لیئے چوبیس مہینے پیشتر اطلاع نہ دے۔ جب یہ معاہدہ (اور اسی قسم کا ایک اور معاہدہ جس کی گفتگو فرانس سے جاری تھی) تصدیق کے لیئے ممالک متحدہ امریکہ کی مجلس سینات کے سامنے پیش کیا گیا تو اس مجلس کے آئینی اختیارات اور ذمہ داریوں کا سوال پیدا ہوگیا اور ان معاہدوں کا ان کی ابتدائی صورت میں تصدیق کیا جانا غیر ممکن ثابت ہوا۔

غرضکہ بیسویں صدی کے ابتدائی برسوں میں بین الاقوامی تحکیم کی ترقی ایسی حالت میں تھی جس سے بہت سے مبصروں کے دلوں میں آیندہ کے مستقل امن کی نہایت پرفریب امیدیں پیدا ہوگئی تھیں۔ دنیا کی عام تجارت و مالیات کے روزافزوں تعلقات فیمابین و انحصار باہمی سے ان امیدوں میں اور اضافہ ہوگیا تھا۔ یہ بحث چھڑ گئی تھی کہ جنگ اب ایک گذری ہوئی چیز ہوگئی ہے اور قوموں کے آپس کے تجارتی لین دین اور مالیات کے گہرے تعلق سے یہ ظاہر ہو رہا ہے کہ فاتح قوم کے لیئے بھی جنگ کے معنی مالی تباہی کے ہوں گے۔ آر۔ ان۔ اے۔ لین نورمن انجل (Norman Angel's) کی ایک کتاب موسومہ بہ "نیرنگ عظیم" (The Great Illusion) نے جنگ عظیم کے عین ماقبل ہی کے برسوں میں تمام دنیا کی توجہ اپنی طرف مائل کرلی تھی، اس کتاب میں یہ تمام دلائل بڑی طلاقت لسانی سے پیش کیئے گئے تھے۔ غرض ان تمام مباحث میں یہ امر مسلمہ سمجھ لیا گیا تھا کہ کوئی محارب قوم نہب وغارت اور رقیت کے ذریعہ سے اپنی دولت کے بڑھانے کی کوشش نہ کرے گی۔

انجمن اقوام:-

جنگ عظیم کے وقوع کے وقت میں بین الاقوامی تعلقات کے نظریئے

اور ان کے حالات کی عام کیفیت وہی تھی جو اوپر بیان ہوئی۔ اس تصادم کے ابتدائی مراحل میں بہت ہی عام طور پر یہ دعویٰ کیا جاتا تھا کہ اس مخصوص جنگ کا اختتام ہمیشہ کے لیئے جنگ کے خاتمہ کے ہم معنی ہوگا۔ کم از کم اتنا تو ضرور تھا یہ تمنا اس خیال کی پیدا کرنے والی تھی؛ لیکن ختم جنگ کے بعد کے سال میں قسمتی سے دنیا کی حالت ایسی تھی کہ اس خیال کی تکمیل کی بہت ہی کم کوئی امید ہوسکتی تھی۔ تاہم اس عام خواہش کا نتیجہ یہ ہوا کہ جنگ کے خاتمہ پر ایک جمعیت اقوام بنائی گئی۔ یہ جمعیت اس میثاق کے طفیل عالم وجود میں آئی جسے متحدہ اور مرتبطہ دول نے اپنے مستشار کامل منعقدہ پیرس میں ۲۸ ، اپریل ۱۹۱۹ء کو منظور کیا تھا۔ یہ میثاق ان معاہدات صلح کے مسودے کا حصہ اول تھا جو ۷ ، مئی ۱۹۱۹ء کو بمقام ورسیلز، جرمانی وکلا کو اور ۲ ، جون ۱۹۱۹ء کو بمقام سنٹ جرمن، آسٹری وکلا کو پیش کیئے گئے تھے۔ اس میں یہ قرار پایا تھا کہ جرمنی اور آسٹریا اور متحدہ و مرتبطہ دول میں سے خاص خاص تین دول جب ان معاہدات کی توثیق کردینگی تو وہ معاً نافذ ہوجائیں گے (متحدہ و مرتبطہ دول ممالک متحدۂ امریکہ، شہنشاہی برطانیہ، فرانس، اطالیہ اور جاپان پر مشتمل ہیں) جرمانی وکلا نے ۲۸ ، جون ۱۹۱۹ء کو دستخط کردیئے[1]۔

---

[1] یہ اقتباس سر جیافری ٹیلر کی قابل تعریف "کتابچہ جمعیت اقوام" (Hand book to the League of Nations) سنہ ۱۹۱۹ء سے لیا گیا ہے۔ حسب ذیل طاقتیں ضروری توکیدات کی شرط کے ساتھ معاہدۂ صلح کے دستخط کنندگان کی حیثیت سے "جمعیت اقوام" کی اولین ارکان ہیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ، بلجیم، بولیویا، برازیل، شہنشاہی برطانیہ، (مع کناڈا، آسٹریلیا، جنوبی افریقہ، نیوزیلینڈ اور ہندوستان)، چین، کیوبا، چیکوسلوواکیا، ایکواڈور، فرانس، یونان، گواٹیمالا، ہیٹی، حجاز، ہنڈیوراس، اطالیہ، جاپان، لائبیریا، نکاراگوا، نیپانا، پیرو، پولستان، پرتگال، رومانیا، سلطنت سرب کروٹ سلووین، سیام اور یوروگوائے۔ ان کے علاوہ سلطنتہائے ذیل بھی اس وجہ سے کہ ان کو میثاق سے اتفاق کرنے کی دعوت دی گئی تھی اولین رکن ہوگئیں جمہوریۂ ارجنٹائن، چیلی، کولمبیا، ڈنمارک، نیدرلینڈز،

اس جمعیت کے اعضا میں ایک تو مجلس ہے جو تمام ارکان کے نمایندوں سے مرکب ہے۔ دوسرے ایک کونسل (مجلس عاملہ) ہے جس میں خاص خاص متحدہ و مرتبط طاقتوں کے (جیساکہ اوپر بیان ہوا) نمایندے داخل ہیں جن کے ساتھ چار دوسرے ارکان کے نمایندے بھی شامل کر لیئے گئے ہیں جن کا انتخاب مجلس وقتاً فوقتاً کرتی رہتی ہے۔ تیسرے ایک دفتر معتمدی ہے جس میں ایک معتمد عام ہے جس کا تقرر مجلس کی کثرت رائے کی منظوری سے کونسل کی طرف سے ہوتا ہے اور اس کی مدد کے لیئے حسب ضرورت عملہ ہوتا ہے؛ اور آخر میں ایک مستقل عدالت ہے جس کو یہ اختیار حاصل ہے کہ اس یثاق کے فریق بین الاقوامی نوعیت کا جو تنازعہ اس کے سامنے پیش کریں ان کو سن کر ان کا تصفیہ کرے، اور "کونسل یا مجلس جب تنازعہ یا مسئلہ کو اس کی جانب رجوع کرے، ان پر مشورے کے طور پر رائے دے"۔ کونسل کو اپنی طور پر یہ اختیار حاصل ہے کہ وہ مستقل عدالت کے نظام کو منضبط کرے۔ جمعیت کا مستقر جنیوا میں قائم کیا گیا ہے۔

جمعیت کے یثاق میں ایسے دفعات[1] شامل ہیں جن کا مقصود جنگ کے

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ ناروے، پاراگوائے، ایران، سالوادور، اسپین، سویڈن، سوئیزرلینڈ اور وینیزویلا، اس یثاق میں یہ بھی قاعدہ رکھا گیا ہے کہ دوسری سلطنتیں بھی (مثلاً وہ سلطنتیں جو سابق دسطی یورپی سلطنتوں یا ان کے اجزا کے بجائے ہوں) جمعیت کی دو ثلث کی منظوری سے جمعیت کی رکن ہو سکتی ہیں بشرطیکہ یہ سلطنتیں اپنے اس صادق ارادے کی موثر ذمہ داری دیں کہ وہ اپنی بین الاقوامی ذمہ داری کو ملحوظ رکھیں گی اور جمعیت ان کی فوجی، بحری اور ہوائی قوتوں اور آلات حرب کے متعلق جو قواعد معین کرے گی، انھیں قبول کریں گی"۔ جو رکن چاہے دو برس کی اطلاع دے کر جمعیت سے علحدہ ہو سکتا ہے۔

[1] ٹیلر کی تصنیف محولۂ بالا کے باب ہفتم میں بہت ہی خوب خلاصہ موجود ہے۔

روکنے، آلات حرب کے کم کرنے اور ایک دوسرے کی مملکت و آزادی کی باہمی ضمانت ہے۔ اس مسئلہ کی غیر معمولی اہمیت کی وجہ سے یہ بہتر ہوگا کہ خود اس میثاق کی عبارت سے ان دفعات کے خاص خاص جملوں کو نقل کر دیا جائے۔

بجز اس صورت کے جہاں اس میثاق میں یا اس موجودہ معاہدہ کے شرائط کی رو سے اس کے برعکس درج ہوا ہو مجلس عاملہ کے ہر جلسہ کے فیصلوں کے لیئے جمعیت کے ان تمام ارکان کا اتفاق ضروری ہوگا جنکی نمایندگی اس جلسہ میں ہوتی ہو۔ (دفعہ ۵)

اس جمعیت کے ارکان یہ تسلیم کرتے ہیں کہ امن کے قیام کا اقتضا یہ ہے کہ قومی آلات حرب کو اس انتہائی حد تک کم کیا جائے جو قومی تحفظ کے لیئے ضروری ہوں اور بین الاقوامی ذمہ داریوں کا نفاذ مشترکہ کارروائی سے کیا جائے۔

مختلف حکومتوں کے غور و عمل کے لیئے کونسل اس قسم کی تخفیف کے لیئے تجویز قائم کرے گی۔

جمعیت کے ارکان اس امر پر اتفاق کرتے ہیں کہ نجی طور پر تجارتی منافع کے خیال سے جنگ کے سامان و آلات کا بنانا سخت قابل اعتراض ہے۔ مجلس عاملہ یہ مشورہ دے گی کہ اس طرح کی تیاری سامان سے جو خراب نتائج پیدا ہوتے ہیں وہ کیونکر رفع کیئے جا سکتے ہیں۔ (دفعہ ۸)

جمعیت کے ارکان یہ عہد کرتے ہیں کہ وہ جملہ ارکان جمعیت کے ممالک کے علی حالہا اپنی موجودہ حالت پر برقرار رہنے اور ان کی موجودہ سیاسی خود مختاری کی وقعت کریں گے اور بیرونی دست درازی سے انھیں محفوظ رکھیں گے۔ اس قسم کی دست درازی یا اس قسم کی دست درازی کی تہدید یا خطرے کی حالت میں کونسل یہ مشورہ دے گی کہ کن ذرائع سے یہ ذمہ داری پوری کی جا سکتی ہے۔ (دفعہ ۱۰)

کسی جنگ یا جنگ کی تہدید کا فوری اثر کسی رکن جمعیت پر پڑتا ہو یا نہ پڑتا ہو، (ہر صورت میں) اس کی نسبت یہ اعلان کیا جاتا ہے کہ یہ ایک ایسا

معاملہ ہوگا جس سے کل جمعیت کو تعلق ہوگا، اور جمعیت ہر ایک وہ کام اختیار کرے گی جو اقوام کے امن کے محفوظ رکھنے کے لیئے قرین عقل و موثر ہو (دفعہ ۱۱)

جمعیت کے ارکان اس امر پر اتفاق کرتے ہیں کہ اگر ان کے درمیان کوئی تنازعہ ایسا پیدا ہوگا جو باغلب وجوہ منجر بہ ناچاقی ہو، تو وہ اس معاملہ کو یا تو تحکیم کے لیئے پیش کریں گے یا مجلس عاملہ کی تحقیقات کے لیئے اور وہ یہ اقرار کرتے ہیں کہ وہ کسی صورت میں بھی جنگ سے کام نہ لیں گے تا آنکہ حکموں کے فیصلہ کو یا کونسل کی روئداد کو تین مہینے نہ گزر جائیں (دفعہ ۱۲)

جمعیت کے ارکان یہ اتفاق کرتے ہیں کہ جب کبھی ان میں کوئی تنازعہ ایسا پیدا ہوگا جسے وہ تحکیم کے لیئے پیش کرنے کے واسطے موزوں سمجھتے ہوں اور جو سفارتی کارروائی سے قابل اطمینان طور پر طے نہ ہوسکتا ہو تو وہ اس کل مسئلہ کو تحکیم کے لیئے پیش کریں گے (دفعہ ۱۳)

اگر جمعیت کے ارکان میں کوئی ایسا تنازعہ رونما ہو جو باغلب وجوہ منجر بہ ناچاقی ہوتا ہو اور جو حسب بالا تحکیم کے لیئے نہ پیش کیا گیا ہو، تو جمعیت کے ارکان اس امر پر اتفاق کرتے ہیں کہ وہ اس معاملہ کو مجلس عاملہ کے سامنے پیش کریں گے۔

مجلس عاملہ اس تنازعہ کے تصفیہ کی کوشش کرے گی۔

اگر اس تنازعہ کا تصفیہ اس طرح پر نہ ہو تو مجلس عاملہ باتفاق عام یا بکثرت رائے ایک روئداد تیار کرکے شائع کرے گی جس میں اس تنازعہ کے واقعات اور وہ سفارشات مندرج ہوں گے جو اس کے متعلق منصفانہ و مناسب سمجھے گئے ہوں۔

اگر فریقین تنازعہ میں سے کسی ایک یا زائد کے نمایندوں کے سوا جمعیت کے جملہ ارکان نے باتفاق عام اس روئداد سے موافقت کرلی ہو تو اس جمعیت کے ارکان یہ اتفاق کرتے ہیں کہ وہ تنازعہ کے اس فریق سے جنگ نہ کریں گے جو اس روئداد کی سفارشات کی تعمیل کرے (دفعہ ۱۵)

اگر اس میثاق کی دفعات ۱۲ - ۱۳ - یا ۱۴ - کا لحاظ نہ کرکے جمعیت کا کوئی رکن جنگ جاری کردے تو اس کے اس فعل سے بجائے خود یہ سمجھ لیا جائیگا کہ اس نے جمعیت کے تمام دوسرے ارکان کے خلاف جنگ کردی ہے۔ یہ ارکان عہد کرتے ہیں کہ وہ میثاق کے توڑنے والی سلطنت سے فوراً ہی تمام تجارتی و مالی تعلقات منقطع کرلیں گے اور اپنی قوم اور اس سلطنت کی قوم کے درمیان آمد شد روک دیں گے۔ اور نیز میثاق کی توڑنے والی سلطنت کے اہل قوم اور ہر ایک دوسری سلطنت کے اہل قوم کے مابین (خواہ وہ جمعیت کی رکن ہو یا نہ ہو) شخصی آمدورفت کو بھی بند کردیں گے۔

اس صورت میں مجلس عاملہ کا یہ فرض ہوگا کہ حکومتہائے متعلقہ کے پاس جدا جدا اس امر کی سفارش کرے کہ جمعیت کے میثاق کے تحفظ کے لیئے جس مسلح قوت کے استعمال کی ضرورت ہوگی اس میں ہر ایک رکن جمعیت کس قدر فوجی، بحری اور ہوائی طاقت سے مدد دے سکتا ہے (دفعہ ۱۶)

جس صورت میں کہ تنازعہ جمعیت کے کسی رکن اور کسی ایسی سلطنت کے درمیان ہوجائے جو جمعیت کی رکن نہ ہو، یا تنازعہ ایسی سلطنتوں کے درمیان ہو جن میں سے کوئی بھی جمعیت کی رکن نہ ہو، تو جو سلطنت یا سلطنتیں جمعیت کی رکن نہ ہوں گی ان کو یہ دعوت دی جائے گی کہ وہ اس تنازعہ کے اغراض کے لیئے جمعیت کی رکنیت کی ذمہ داریوں کو قبول کریں۔

جس سلطنت کو اس طرح دعوت دی جائے، اگر وہ ان تنازعات کے اغراض کے لیئے جمعیت کی رکنیت کی ذمہ داریوں کو قبول کرنے سے انکار کرے گی تو دفعہ ۱۶ کے شرائط اس سلطنت کے خلاف عائد ہوں گے جو اس قسم کی کارروائی کرے (دفعہ ۱۷)

اس میثاق کے کسی امر کے متعلق یہ نہ سمجھا جائے گا کہ وہ تحکیم کے معاہدات یا قیام امن کے تیقن کے لیئے اصول منرو کے مثل مفاہمات کے مانند بین الاقوامی قرارداد باہمی پر کوئی اثر ڈالتا ہے۔ (دفعہ ۲۱)

گزشتہ جنگ کے نتیجہ کے طور پر جو نوآبادیاں اور اقطاع ملک ان

سلطنتوں کے تحت اقتدار میں باقی نہیں رہے ہیں جو اس کے قبل ان پر حکمراں تھیں اور جن میں ایسی قومیں آباد ہیں جو ہنوز اس قابل نہیں ہوئی ہیں کہ جدید دنیا کے پرصعب حالات میں خود اپنے قدموں پر کھڑی ہوسکیں، وہاں اس اصول کو عائد کرنا چاہیئے کہ اس قسم کی قوموں کی بہبود و ترقی تہذیب و تمدن کی ایک مقدس امانت ہے اور اس امانت کے پورا کر سکنے کی ذمہ داریاں اس میثاق میں شامل ہونا چاہئیں۔

اس اصول کو عملی جامہ پہنانے کا بہترین طریقہ یہ ہے کہ اس قسم کی قوموں کی حضانت ان ترقی یافتہ قوموں کو سپرد کیجائے جو اپنے وسائل اپنے تجربہ اور اپنے جغرافئی محل وقوع کے اعتبار سے بہترین طور پر اس ذمہ داری کو اٹھا سکتی ہوں اور جو اس کے قبول کرنے پر رضامند ہوں اور نیز یہ کہ اس قوامیت کو وہ جمعیت اقوام کی جانب سے بطور حکم بردار کے عمل میں لائیں گی (دفعہ ۲۲)

اس میثاق میں ترمیم اس وقت قابل نفاذ ہوگی جب اس کی توثیق جمعیت کے ان ارکان کی جانب سے ہوگی جن کے نمایندوں سے مجلس عاملہ مرکب ہے اور جمعیت کے ان ارکان کی کثرت رائے بھی اس کی توثیق کرے گی جن کے نمایندوں سے مجلس مرکب ہے (دفعہ ۲۶)

پس جنگ کے تجربہ اور جمعیت اقوام کے قیام سے جو حالت پیدا ہوگئی ہے وہ ان دل خوش کن امیدوں سے بہت دور ہے جو مستقل امن کی توقعات کے لئے اس وسعت کے ساتھ دلوں میں جوش زن ہوگئی تھیں۔ اب یہ صاف ظاہر ہوگیا ہے کہ بازار، صرافہ اور ملیات کا ایک دوسرے پر منحصر ہونا بجائے خود اور فی نفسہ جنگ کا خاتمہ کرتا ہے۔ نیز یہ کہ جو قومیں پہلے متمدن قوموں کے زمرہ میں شمار ہوتی تھیں وہ بھی وحشت و غارت اور رقیت کے طریقوں پر عمل پیرا ہوسکتی ہیں اور جدال و قتال کے جدید حالات کے تحت میں اصطلاحی نوعیت اور اقتصادی بنیاد دونوں کے اعتبار سے غیر جانبداری کی منزلت کا تعین، اس کا قیام اور اس کا پاس و لحاظ سب دشوار ہے۔

مزید براں جمعیت کا یہ میثاق اپنے دفعات و شرائط کے اعتبار سے اس پر زور تہدیدی اقتدار یعنی "بنی نوع انسان کی پارلیمنٹ اور دنیا کی متفقیت" سے بہت بعید ہے جس کا خواب خیال آرا اشخاص دیکھا کرتے تھے۔ کسی ایسی کثیر التعداد جماعت میں جیسے کہ جمعیت کی مجلس عاملہ ہے اول درجہ کی اہمیت کے کسی مسئلہ پر کلی اتفاق رائے سے کام کا ہونا قریب بہ محال کے ہے اور مجلس عاملہ کی ایسی پیچیدہ جماعت میں نہایت درجہ دشوار ہے۔ آلات حرب کی تخفیف کی متبرک خواہشیں ویسی ہی ہیں جیسے اتمام کمال کے اور دوسرے مشورے ہیں۔ جمعیت کی تجویز یہ ہے کہ تہدید جنگ کا مقابلہ کرنے کے لیئے اور بین الاقوامی تنازعات کے "تصفیہ کر دینے کی کوشش کرنے کے لیئے، جو کارروائی "قرین عقل سمجھے گی" اسے عمل میں لائے گی اور جو رکن اس کے مواثیق کو توڑے گا، اس کا مقاطعہ کر دے گی، لیکن یہ یاد رہنا چاہیئے کہ یہ باتیں اسی وقت ہوں گی جب وہ متحدہ و مرتبط طاقتیں جن کی مستقل نمایندگی مجلس عاملہ میں ہوتی ہو اور وہ چار طاقتیں جو وقتاً فوقتاً ان کے ساتھ شامل کر دی جاتی ہوں سب اس سے اتفاق کریں، اگر اس امر واقعہ کو بھی لے لیا جائے کہ اس اتفاق عام میں متخاصم فریق کی شمولیت کی ضرورت نہیں ہے[۱] تو بھی یہ امر محض امکان کی حد سے بہت بڑھا ہوا ہے کہ ایسے نازک موقع پر جیسا کہ جولائی سنہ ۱۹۱۴ء میں پیش آگیا تھا، یہ مجلس کسی نتیجہ پر پہنچنے میں ناکام رہ جائے گی۔ مختصر یہ کہ جمعیت ایک قابل قدر ذریعۂ عمل ایسا پیش کرتی ہے جس کے وسیلے سے ان قوموں کو جو بغیر جنگ کے اپنے باہمی تنازعات کو طے کرنا چاہتی ہوں ان کے کام میں مدد مل سکتی ہے مگر غارتگر قوموں کی حرص و ہوس اور ان کی دست برد کے مقابلہ میں یہ جمعیت ایک جزوی اور ناقابل اعتماد تحفظ سے زیادہ کچھ پیش نہیں کرتی اور پیش کر بھی نہیں سکتی۔ اس قسم کی دست درازی کے خلاف کوئی قومی تحفظ اس کے سوا

---

[۱] ملاحظہ ہو میثاق دفعہ ۱۵۔

نہیں ہے کہ مادی مدافعت موزوں حد تک قائم ہو اور قومی حب الوطنی کا وہ جوش موجود ہو جس سے اس مدافعت کو قوت حاصل ہوتی ہے پس ان حالات میں بہت سے لوگ یہی سمجھیں گے کہ جنگ عظیم کا تجربہ بہت زور کے ساتھ اس امر کی تائید میں ہے کہ ابھی پشتہا پشت تک بنی نوع انسان کی خاص الخاص امید قومی سلطنت ہی میں مرکوز ہوگی۔ عالمگیر اتحاد کی وسیع توقع ابھی خواب و خیال سے زیادہ حقیقت نہیں رکھتی۔ بیشک یہ جذبہ بین الاقوامی وداد و خیر طلبی کی طرف رہنمائی کرتا ہے مگر خطرے کے مقابلہ میں اس پر اعتماد کرنا بدتر از عبث ہے۔

کتب قابل مطالعہ

ٹی۔ جے لارنس "اصول قانون بین الاقوامی" (Principles of International Law
سنہ ۱۸۹۸ء حصۂ اول باب یکم تا پنجم۔

ان، مکیاویلی "حکمراں" (The Prince) سنہ ۱۵۱۳ء۔

سر جی، بٹلر: کتابچۂ انجمن اقوام (Hand book to the League of Nations) سنہ ۱۹۱۹ء۔

اسناد مزید

ٹی۔ اے۔ واکر "تاریخ قانون اقوام" (History of the Law of Nations) جلد اول سنہ ۱۸۹۹ء۔

ایم۔ ڈبلیو ہیلک "قانون بین الاقوامی" (International Law) طبع چہارم سنہ ۱۸۷۹ء۔

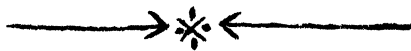
جے، برائس: "مقدس رومی شہنشاہی" (Holy Roman Empire) طبع ہشتم سنہ ۱۸۸۳ء۔

ڈبلیو۔ اے ڈننگ تاریخ نظریات سیاسیۂ قدیمہ و وسطیٰ۔ (Historiz of Political Theorics, Ancient and Mediaval) سنہ ۱۹۰۲ء

گروشیس - قانون جنگ و امن (De Jure Belli ac Pacis) سنہ ۱۶۲۵ء -
ڈی جی - ریچی "حقوق فطری" (Natural Rights) سنہ ۱۸۹۵ء -
جے، آسٹن "خطبات اصول قانون" (Lectures on Jurisprudence) طبع چہارم سنہ ۱۸۷۹ء -
جی، جلینک - حقوق الدول الحاضرہ (Das Recht des Modernen Staates) سنہ ۱۹۰۰ء -
ایل - ڈائر "مکیاویلی و مملکت جدید" (Machiavelh and the Modern State) سنہ ۱۹۰۴ء -
ٹی وولزی "امریکہ کی خارجی حکمتِ عملی" (America's Foreign Policy) سنہ ۱۸۹۸ء -
کے، ولیس: قانون بین الاقوام اور جنگ عظیم (International Law and the Great War) سنہ ۱۹۱۵ء -

باب ہفتم

سلطنت کی ہئیت ظاہری

→*←

۱۔ہئیت ظاہری کے اعتبار سے سلطنتوں کی ترتیب و ارسطو کی تقسیم ۲۔ زمانۂ ما بعد کی ترتیب ۔ مانٹسکیو، روسو، بلنچلی وغیرہ ۳۔ موجودالوقت سلطنتوں کی عملی ترتیب ۔ ۴۔ نظام سلطنت، تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت ۔ ۵۔ تحریری نظامہائے سلطنت کی ابتدا ۔ ۶۔ سلطنتوں کو تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت کی بنیاد پر تقسیم کرنا ایک مغالطہ آمیز اصول ہے ۔ ۷۔ نظام سلطنت کی حد و وسعت ۔ ۸۔ ترمیم ۔

۱۔ہئیت ظاہری کے اعتبار سے سلطنت کی ترتیب ۔

ارسطو کی تقسیم ۔ اگرچہ ہر ایک سلطنت کے لئے رقبۂ ارضی، آبادی، اتحاد عمل اور نظم و نسق حکومت کا ہونا شرائط لازمی میں سے ہے تاہم سلطنتیں اپنے رقبۂ ارضی کی وسعت، اپنی آبادی کی تعداد اور اپنے نظم و نسق کی خاص نوعیت کے اعتبار سے ایک دوسرے سے بہت مختلف واقع ہوئی ہیں، اس لئے بالطبع یہ خیال پیدا ہوتا ہے کہ انھیں کسی منتظم ترتیب کے تحت میں لانا چاہیئے۔ درحقیقت ارسطو کے وقت سے اس وقت تک علم السیاست کے تقریباً تمام مصنفوں نے اس قسم کی کوئی نہ کوئی ترتیب قائم کی ہے ۔ سلطنتوں کو ان کے رقبۂ ارضی کے اعتبار سے تقسیم کرنا کہ کتنے ہزار میل کی سلطنت کو کس درجہ میں رکھا جائے کچھ بھی اہمیت نہیں رکھتا ۔ علیٰ ہذا آبادی کے اعتبار

ہے بھی ان کی تقسیم آسان مگر بیکار ہے۔ تقسیم کی بدیہی بنیاد سلطنت کا نظم و نسق ہے۔ بالفاظ دیگر یہ کہ سلطنتوں کی تقسیم ان کی حکومت کی ہیئت کے اعتبار سے ہوتی ہے۔ بعض مصنفوں نے یہ رائے ظاہر کی ہے کہ ہمیں سلطنتوں کی ترتیب پر کوئی بحث نکرنا چاہیئے کیونکہ سب سلطنتیں اپنے حقیقی اوصاف میں یکساں ہیں۔ وہ ان کے بجائے اس امر کو ترجیح دیتے ہیں کہ سلطنتوں میں "حکومت کی جو مختلف صورتیں" نظر آتی ہیں" ان کی ترتیب قائم کرنا چاہیئے۔ مگر یہ اعتراض کچھ ایسا قوی نہیں معلوم ہوتا۔ حکومت ہی کی ہیئتوں کے اختلافات پر ترتیب کی بنیاد قائم ہوتی ہے مگر اس بنا پر ہم "حکومتوں کی مختلف صورت" اور "سلطنتوں کی مختلف صورت" دونوں کہہ سکتے ہیں[1]

ارسطو نے اپنی کتاب "سیاسیات" (Politics) میں جو مشہور و معروف ترتیب قائم کی ہے زمانۂ مابعد کے تمام مباحث کی بنیاد اسی پر ہے۔ اس نے انواع حکومت کی تقسیم ان اشخاص کی تعداد کے اعتبار سے کی ہے جنھیں تحکم کا اختیار حاصل ہوتا ہے۔ جہاں یہ اختیار صرف ایک شخص واحد کی ذات میں محدود ہوتا ہے، وہ حکومت "بادشاہت" ہے، جہاں اختیار چند افراد کو حاصل ہوتا ہے وہاں کی حکومت کو "حکومت اعیانی" کہتے ہیں۔ جہاں باشندگان کی عام جماعت حکمراں ہوتی ہے وہاں کی حکومت، دولت عامہ کہلاتی ہے۔ اس حد تک اس ترتیب کو ہیرو ڈوٹس بھی پہلے ہی ظاہر کر چکا تھا، مگر ارسطو اس سے ایک قدم اور آگے بڑھتا ہے اور ان کی "صحیح" و "فاسد" یا غیر صحیح صورتوں میں مزید امتیاز و فرق قائم کرتا ہے۔ صحیح

---

[1] اس کہنے کی ضرورت نہیں معلوم ہوتی کہ سلطنتوں کی ترتیب و تقسیم کی کوئی اصلیت نہیں ہوسکتی، حقیقی اوصاف میں سب سلطنتیں ایک ہی سی ہیں۔ انفرادی و مجموعی ہر حیثیت سے سب کا امتیاز خاص وہی اقتدار اعلیٰ کا وصف ہے۔"

(ڈ و ولوبی "نوعیت و کیفیت سلطنت" (The Nature of the State) باب سیزدہم۔

سلطنتیں وہ ہیں جو بحیثیت مجموعی قوم کی بہتری کے لیے کوشاں ہوتی ہیں "فاسد" صورتیں وہ ہیں جن کا وجود بادشاہ یا حکمراں جماعت کے نفع کے لیئے ہوتا ہے۔ پس "بادشاہی" وہ حکومت ہے جس میں ایک بادشاہ تمام قوم کے سود وبہبود کے لیئے حکمراں ہو، علی ہذا "حکومت اعیانی" اور "حکومتِ عموم وہ حکومتیں ہیں جن میں (علی الترتیب) چند روشن خیال افراد یا عام قوم اسی مقصد کو مدنظر رکھکر فرائض حکومت انجام دیتی ہو۔ فاسد صورتوں میں "جباریت" (خود سر حکومت) کے معنی یہ ہیں کہ ایک شخص واحد اپنے مفاد کے لیئے حکومت کرتا ہو۔ اسی طرح "حکومت عدیدی" وہ حکومت ہے جس میں ایک قلیل تعداد اپنے نفع کے لیئے حکمراں ہو اور حکومت "عمومیہ" وہ حکومت ہے جس میں عوام الناس خود غرضی سے حکومت کرتے ہوں۔ یہ ملحوظ رہے کہ ارسطو کے مصطلحات کا بلفظہا ترجمہ کرنے سے عمومیہ (Democracy) کا لفظ اپنے جدید معنی سے ہٹ کر ایک مذموم لفظ بنجاتا ہے۔ اس وجہ سے بعض مصنفوں نے یہ مناسب سمجھا ہے کہ لفظی ترجمہ ترک کردیں اور "عمومیہ" کو حکومت صیحہ کے لیئے استعمال کریں اور عوام الناس کی خود غرضانہ حکومت کے لیئے "حکومت انبوہ" (Ochlocracy) کا لفظ رکھیں۔

اس ترتیب سے ارسطو کا مقصود یہ بھی تھا کہ اس سے نہ صرف حکومتوں کی تقسیم کی کیفیت واضح ہوجائے بلکہ حکومتوں کی ان ہیئتوں کا دور بھی پیش نظر ہوجائے جسے حکومت کا ارتقائے طبعی کہہ سکتے ہیں۔ اس میں یہ فرض کیا گیا ہے کہ ابتدائی صورت۔ بادشاہت' کی تھی اس سے گزر کر حکومت اعیانی ہوئی اور پھر حکومت نے عدیدیت اور خودسری یا جباریت کے مدارج طے کرتے ہوئے حکومت انبوہ یا عمومیہ کی صورت اختیار کی۔ ارسطو نے لکھا ہے[1] کہ "پہلی حکومتیں بادشاہی کی صورت میں تھیں۔ شاید اس کی وجہ یہ ہو کہ شہروں کے چھوٹے ہونے کی وجہ سے

---

[1] ارسطو۔ سیاسیات (Politics) کتاب دوم باب پانزدہم۔

موقر و ممتاز آدمیوں کی قلت ہوئی ہوگی، وہ اس وجہ سے بادشاہ بنادیئے گئے کہ وہ فیض رساں تھے اور فیض رسانی اچھے ہی آدمیوں سے ممکن ہے، مگر جب مساوی قابلیت کے متعدد اشخاص پیدا ہوگئے اور وہ کسی ایک شخص کی فوقیت و غلبہ کو برداشت نہ کرسکے تو انھوں نے یہ چاہا کہ ایک دولت عامّہ بنائیں اور انھوں نے اس غرض کے لئے ایک نظام سلطنت قائم کیا۔ حکمراں طبقہ بہت جلد پستی کی طرف مائل ہوگیا اور سرکاری خزانے سے خود کو دولتمند بنا لیا۔ دولت ہی عزت کا ذریعہ ہوگئی اور اس لیئے بالطبع عدیدی حکومتیں قائم ہوگئیں۔ حکمراں طبقہ اپنے نفع کے خیال سے برابر اس طرف مائل ہوتا جاتا تھا کہ اپنی تعداد کو گھٹادے اور اس طرح عوام الناس کو تقویت حاصل ہوگئی جنھوں نے آخر میں اپنے مالکوں کو مغلوب کر کے حکومت عموم قائم کرلی"۔

بعض مصنفوں نے ارسطو کی ترتیب کا تجزیہ کرتے وقت "فطری" ترتیب کو بادشاہی جباریت (یا خودسری) اعیانیت، عدیدیت، دولت عامہ عمومیہ یا حکومت انبوہ کے تسلسل کے ساتھ ظاہر کیا ہے، یہ آخری صورت پھر کچھ زمانے میں بادشاہی کی صورت میں بدل سکتی ہے اور اس طرح ایک دور مسلسل[1] قائم ہوجاتا ہے۔ اس عمل کی تفصیلی تشریح یہ ہے کہ:—

اس دور کے کسی ایک نقطۂ معینہ سے اگر ہم ابتدا کریں اور بفرض اس وقت ہمیں حکومت کی صورت موروثی بادشاہی نظر آئے۔ اب یکے بعد دیگرے بادشاہوں کے مقاصد و اخلاق میں پستی پیدا ہوتے ہوتے بادشاہی، جباریت (یا خودسری) کی صورت اختیار کرلیتی ہے اور بہبود عامہ کی طرف سے

---

[1] ارسطو کے نظریہ کی یہ تشریح وڈرو ولسن نے ("اسٹیٹ" باب سیزدہم فقرۂ ۱۳۹۵-۱۳۹۷ میں) کی ہے۔ اس سلسلہ میں اس مسئلہ پر افلاطون کی بحث اور افلاطون کی رائے پر ارسطو کی تنقید کا دیکھنا بھی دلچسپ ہوگا۔ افلاطون کی "ری پبلک" (Republic) باب ہشتم فقرۂ ۵۴۴ اور ارسطو کی سیاسیات (Politics) کتاب پنجم باب دوازدہم دیکھنا چاہیئے۔

اس کا خیال ہٹ جاتا ہے۔ اسوقت قوم کے زیادہ طاقتور عظام واکابر متفق ہوکر بادشاہ کو برطرف کرکے اعیانی حکومت قائم کر دیتے ہیں۔ یہ حکومت بھی اپنی باری میں ذلت کی طرف جھکتی جاتی ہے، بہبود عامہ کا جو خیال پہلے اس میں جو شتہ ن بھا وہ مفقود ہو جاتا ہے اور اس کی حالت ایک عدیدی حکومت کی سی ہو جاتی ہے عام باشندگان ملک اس حکمرانی کے خلاف علم بغاوت بلند کرتے ہیں اور کامیاب ہوکر دولت عاؔ (یا موجودہ الفاظ میں حکومت عموم) قائم کر لیتے ہیں۔ انتہائی حد کو پہنچکر عوام الناس دولتمندوں کی آزار رسانی کے درپے ہوتے ہیں اور حکومت انبوہ (بالفاظ ارسطو عمومیہ) قائم ہو جاتی ہے۔ اس سے جو ناقابل برداشت ابتری پھیلتی ہے اس کا انجام یہ ہوتا ہے کہ کوئی زبردست جنگجو و مدبر پیدا ہو جاتا اور بادشاہ بن جاتا ہے، پس اس طرح یہ دورختم ہوکر پھر شروع ہو جاتا ہے۔

سیاسی تغیرات کا جو نظریہ ارسطو نے پیش کیا ہے اس کی تائید ایک بڑی حد تک یونانیوں کی ان شہری سلطنتوں سے بھی ہوتی ہے جو جنگ پیلوپونیز سے قبل کی صدیوں میں قائم تھیں[۱]۔ درحقیقت یہ وہاں کے متواتر تجربات ہی کی تاویل تھی جسے ارسطو نے (جس کی طبیعت تمامتر انفرادی و عملی طریق کی طرف مائل تھی) اس کو سیاسی ترتیب کی صورت میں پیش کیا۔ زمانۂ مابعد کی تاریخ میں بھی ایسی مثالیں ملتی ہیں جو کم وبیش اس قسم کے کامل سیاسی دور کا نمونہ پیش کرتی ہیں۔ اٹھارھویں صدی میں فرانس کی مطلق العنان بادشاہت کو انقلابی تحریک نے درہم وبرہم کر دیا (۱۷۸۹ء۔۱۷۹۲ء) ابتداً بہت کچھ یہ تحریک قلیل التعداد روشن خیال اشخاص کے زیر اثر تھی اور اس لئے اس کے ابتدائی مدارج کی نسبت یہ کہہ سکتے ہیں کہ حکومت اعیانی نے مطلق العنان

---

[۱] یونانیوں کی شہری سلطنتوں کی ابتدا، ان کا نشو ونما اور ان کے تنزل کی تشریح وارڈ فاؤلر نے نہایت خوبی سے کی ہے "شہری سلطنت" (The City State)۔

بادشاہت کو مغلوب کردیا۔ انقلاب کے دوسرے مرتبہ پر پہنچکر حکومت اعیانی درہم برہم ہوگئی (سنہ ۱۷۹۱ء کے نظام کے موافق چونکہ رائے دینے والے صرف اصحاب جائداد تھے اس وجہ سے اسے حکومت اعیانی کہا گیا ورنہ انتہا پسند جمہوریت پسندوں کے خیال میں تو یہ حکومت عدیدی تھی)۔ اس حکومت اعیانی کے زوال کے بعد جمہوریت قائم ہوئی جس کی بنا ظاہراً عام حق رائے دہی اور کامل عمومیت پر رکھی گئی تھی۔ اس جمہوری حکومت نے سنہ ۱۷۹۳ء سے سنہ ۱۷۹۹ء تک جو تباہ کن طوائف الملوکی برپا کی اس کا انجام یہ ہوا کہ نپولین بوناپارٹ کی صورت میں ایک جنگجو بادشاہ نمودار ہوا جس نے اس جمہوریت کا خاتمہ کردیا۔ اس سلسلہ کی تمام کڑیاں بالکل مکمل نہیں ہیں تاہم ایک حد تک ارسطو کے قائم کردہ دور سے مشابہت رکھتی ہیں۔ آخری صورت یعنی طوائف الملوکی کی بدامنی کا کسی مطلق العنان جنگجو کی قوت سے خاتمہ ہونا، بالتخصیص ایسی صورت ہے جو بیشتر وقوع پذیر ہوتی رہتی ہے، لیکن بایں ہمہ یہ دعویٰ نہیں کیا جاسکتا کہ ارسطو کا قائم کردہ دور سیاسی تغیرات کی شرط لازمی ہے، لازمی کیا اسے معمولی حالت بھی نہیں کہہ سکتے۔ خود ارسطو بھی جو اسے ایک معمولی حالت سمجھتا ہے انقلابات کے روکنے کے وسائل کی بحث میں لکھتا ہے کہ وہ اس دور کو لابد و لازمی نہیں سمجھتا۔ زمانۂ حال کی سیاسی حالت پر تو اس کا اطلاق اور بھی کم ہوتا ہے۔ اسی طرح شاہی، اعیانی اور عمومی صورتوں میں سلطنتوں کی تقسیم کو بھی یہ نہ سمجھنا چاہیئے کہ اس زمانے کی سلطنتوں کے لیئے کافی و وافی ہیں۔ اولاً یہ کہ شاہی اور عمومیہ (Democracy) کے الفاظ سے معاً نہایت غلط بحث پیدا ہو جاتا ہے۔ اگر ارسطو کی "دولت عامہ" (Polity) کے مانند عمومیہ یا ڈماکریسی کے معنی یہ ہیں کہ حکومت کا اختیار عوام الناس کے

لہ یہ امر کہ سنہ ۱۷۹۱ء کے نظام سلطنت میں رائے دہی کا حق صرف اصحاب جائداد کو دیا گیا تھا اس خیال کا مؤید ہے۔ اس کے لیئے اولارد کی "انقلاب فرانس کی تاریخ سیاسی" (Historic Politique de la Revalution Francaise) دیکھنا چاہیئے۔

ہاتھ میں ہے، تو برطانیۂ عظمیٰ کی سلطنت اس تحت میں آجاتی ہے اور اسی نوع میں داخل ہوجاتی ہے جس میں ممالک متحدہ امریکہ داخل ہے حالانکہ دونوں حکومتوں کی ظاہری صورتوں میں بڑا فرق ہے۔ اس کے برعکس اگر کسی ایک شخص کے شاہی لقب سے ممتاز ہونے کا خیال کرکے برطانیۂ عظمیٰ کو شاہی قرار دیا جائے تو یہ تقسیم و ترتیب اگرچہ محض ظاہری مفہوم میں صحیح ہوگی مگر یہ صاف ظاہر ہے کہ یہ ایک ناقابل اطمینان ترتیب ہے۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ ارسطو کی تقسیم میں آئینی مشروط بادشاہیوں کے حسب حال کوئی صورت نہیں رکھی گئی ہے، درانحالیکہ اس زمانہ میں حکومت کی یہ صورت اور صورتوں سے کچھ کم نمایاں نہیں ہے۔ یہ ترتیب دوسرے اعتبارات سے بھی ناکافی ہے۔ اس میں متحدہ و غیر متحدہ حکومت پر بھی خیال نہیں کیا گیا ہے حالانکہ موجودہ سلطنتوں کے اعتبار سے یہ فرق نہایت اہم ہے جیساکہ آگے چل کر معلوم ہو جائے گا۔ علی ہذا اس میں مجلس واضع قانون اور جماعت عاملہ کے آئینی فرق کے اعتبار سے بھی حکومتوں میں تمیز نہیں کی گئی ہے، حالانکہ یہ فرق بھی بہت ہی اہم فرق ہے۔

۲۔ زمانہ مابعد کی ترتیب، مانٹسکیو، روسو، بلنچلی وغیرہ۔ لیکن باوجود اس کے کہ ارسطو کا اصول ترتیب نامکمل ہے، اسے علم سیاسیات کے اہم مسلمات کی حیثیت سے تسلیم کرلیا گیا تھا اور اس دور جدید سے کچھ ہی قبل یہ ہوسکا کہ اس ترتیب میں معتدبہ ترمیم و وسعت پیدا کیجائے۔ مانٹسکیو نے (جس کی کتاب "روح قانون" (۱۷۴۸ء) کے متعلق اگلے باب میں بحث ہوگی) یہ تجویز پیش کی تھی کہ سلطنتوں کی تقسیم جمہوری، شاہی اور شخصی حکومتوں میں کرنا چاہیئے۔ اس کی رائے میں جمہوری حکومت وہ ہے جس میں مجموعۃً تمام قوم کو یا اس کے کسی جزو ہی کو اقتدار اعلیٰ حاصل ہو۔ شاہی وہ ہے جس میں ایک شخص واحد حکمراں ہو مگر وہ معینہ و مقررہ قواعد کا پابند ہو، برخلاف اس کے شخصی حکومت وہ ہے جس میں ایک شخص واحد بغیر کسی قاعدے یا قانون کی پابندی کے حکومت کرتا ہو اور ہر کام کو اپنی مرضی و خواہش

کے مطابق انجام دیتا ہو"۔[1] روسو، حکومت کی تقسیم کے لیئے شاہی، اعیانی، عمومی تین صورتیں قرار دیتا ہے، اور پھر اعیانی کی تقسیم فطری، انتخابی و موروثی میں کرتا ہے۔ وہ حکومت کی مرکب صورت کو بھی تسلیم کرتا ہے جیسے کہ پولینڈ کی لاحکمی (یا نراجی) بادشاہت۔ اٹھارھویں صدی کے دوران اور انیسویں صدی کے اوائل میں اور بھی بہت سے لکھنے والوں نے ارسطو کی ترتیب سے اختلاف کرکے نئی ترتیبیں پیش کی ہیں مگر جب زمانۂ حال کی سلطنتوں کے پیچیدہ انتظامات پر ان کی تطبیق کی جاتی ہے تو ان میں بھی ویسا ہی ناکافی ہونیکا نقص نظر آتا ہے۔ بلنچلی نے حکومتوں کی فہرست میں ایک نادر اضافہ حکومت مذہبی (Theocacy) کا کیا ہے اور اسے صحیح صورت قرار دے کر اس کی فاسد صورت کو "حکومت اوہامی" (Idolneracy) کہا ہے۔ پہلا نام اس سلطنت کے لیئے استعمال ہوتا ہے "جس میں کوئی انسان صاحب اقتدار تسلیم نہیں کیا جاتا بلکہ اعلی اختیار خدائے واحد مطلق، کسی معبود، کسی فوق الانسان ہستی یا کسی "تخیل" کی طرف منسوب ہوتا ہے۔ جو لوگ حکومت کا کام انجام دیتے ہیں ان کا یہ فعل وصف ذاتی کی حیثیت نہیں رکھتا بلکہ وہ کسی غیر مرئی حکمراں کے خادم یا نائب ہوتے ہیں۔ اس کی فاسد صورت کو حکومت اوہامی کہہ سکتے ہیں"۔ اس قسم کی ترتیب بالکل مغالطہ آمیز ہے۔ اس چوتھی قسم کو اگر تسلیم بھی کرلیں تو بھی یہ انھیں تینوں کے اندر داخل ہے ان سے خارج نہیں ہے۔ حکومت مذہبی کی صورت شاہی، اعیانی و عمومی تینوں میں سے کسی نہ کسی صنف میں داخل ہوسکتی ہے۔ اور دوسرے لکھنے والوں نے بھی یہ کوشش کی ہے کہ تقسیم کا ایسا قابل وثوق طریقہ اختیار کریں جس میں سلطنت کی وہ تمام مختلف صورتیں داخل ہوجائیں جو تاریخ میں پائی جاتی ہیں۔ اسی قسم کی ایک ترتیب فون مول نے قرار دی ہے جو اوائل انیسویں صدی کا ایک جرمانی مصنف ہوگزرا ہے، اس نے سلطنتوں کی تقسیم پدرسری، مذہبی، شخصی،

---

[1] روح قانون (Dspritdes Lais) کتاب دوم باب اول۔

طبقاتی، جاگیری اور دستوری حکومتوں میں کی ہے۔ اس امر کے سمجھنے کے لئے زیادہ غور وفکر کی ضرورت نہیں کہ ان میں سے ہر ایک قسم ایک دوسرے میں داخل ہے۔ اصل یہ ہے کہ کسی ایسی تقسیم کی کوشش کرنا جس سے ایک ساتھ علمی و تاریخی دونوں غرضیں حاصل ہو جائیں اس خطرے سے خالی نہیں ہو سکتی کہ وہ تقسیم کے بجائے محض تعریف ہو جائے۔

زیادہ حال کے زمانے کے مصنف[1] سلطنتوں کی ایسی تقسیم قرار دیتے ہیں جس میں نہ صرف اعلیٰ قانونی اقتدار کے عام مقر کو مد نظر رکھا جائے بلکہ حکومت کی نظم وہئیت کی اہم کیفیتیں بھی ملحوظ رہیں۔ درحقیقت چاہیئے یہ کہ ارسطو کی تقسیم کا جہاں تک تعلق ہے اسے صحیح سمجھ لیا جائے اور اس کے ساتھ زمانۂ حال کی سلطنتوں کی ترتیب میں نظم ونسق کی اُن خاص صورتوں کو مد نظر رکھا جائے جن سے مختلف حکومتوں کی ہئیت میں حقیقی و اہم تغیرات پیدا ہوتے ہیں۔ ان میں سے خاص فرق حکومت وحدانی اور حکومت متفقی کا ہے۔ وحدانی حکومتوں میں انتظامات مقامی کے کارکن (جیسے صوبوں اور ضلعوں کی جماعات وغیرہ ہیں) یا تو مرکزی حکومت کے صریح حکم سے قائم ہوتے ہیں یا مرکزی حکومت کا سکوت جو رضامندی کا مشعر ہے ان کے قیام کا باعث ہوتا ہے۔ قانوناً حکومت مرکزی کو یہ اختیار حاصل ہوتا ہے کہ وہ ان مقامی انتظامات کو بند کر دے یا ان کی ہئیت میں کوئی تغیر کر دے۔ چنانچہ فرانس، برطانیۂ عظمیٰ اور اطالیہ کی حکومتیں وحدانی حکومتیں ہیں برخلاف اس کے ممالک متحدہ امریکہ اور کناڈا کی حکومتیں متفقی ہیں۔ یہاں مرکزی و مقامی حکام وعمال دونوں کے اختیارات کا ایک قدیمی منفذ ہے اور ان میں سے کسی ایک کو بھی قانوناً یہ اختیار حاصل نہیں ہے کہ

---

[1] گارائس (Gareis): سیاسیات عامہ (Allegemeines Staatsrecht)
یلی نک (Jellinek): مطالعہ سلطنتہائے عالم (Allegemeines Staatstehre) باب ۲۰ پروفیسر گارنر کی "تقریب سیاسیات" باب ۵ و ۶ میں سلطنت کی ظاہری شکل پر تبصرہ کیا گیا ہے وہ سلطنت اور حکومت کی ہئیت ظاہری میں تفریق کرتا ہے۔

وہ دوسرے کو شکست کردے۔ دوسرا فرق یہ ہے کہ بعض حکومتیں پارلیمنٹی، ذمہ دار، یا کابینی کہلاتی ہیں اور بعض غیر ذمہ دار اور غیر پارلیمنٹی کہلاتی ہیں۔ اول الذکر میں عاملانہ جماعت کا تقرر، دراصل مجلس واضع قانون کی رائے سے ہوتا ہے اور جب تک اس مجلس کی مرضی ہوتی ہے وہ جماعت برسر اقتدار رہتی ہے۔ انگلستان و فرانس میں یہی صورت رائج ہے۔ موخر الذکر قسم کی حکومتوں میں جماعت عاملانہ کا تقرر مجلس واضع قوانین کے منشا سے نہیں ہوتا اور نہ وہ اسے برطرف کرسکتی ہے۔ اس قسم میں ممالک متحدہ امریکہ، اس کی ہر ایک ریاست اور کیدیا وغیرہ کی حکومتیں داخل ہیں۔

۳۔ موجود الوقت سلطنتوں کی عملی ترتیب۔ جب ہم سلطنتوں کی ایک ایسی عملی ترتیب قرار دینا چاہیں جو کسی حد تک جامع و مانع ہو تو بہتر یہ ہوگا کہ ہم سلطنت کی ان تمام تاریخی صورتوں کو اس تحت میں لانے کی کوشش نہ کریں جو سلطنت کے دوران ارتقا میں وقتاً فوقتاً پیش آتی رہی ہیں۔ (جیسے کہ شہری سلطنتیں اور جاگیرانہ بادشاہیاں ہو گزری ہیں) بلکہ اپنی کوشش کو انھیں اصناف تک محدود رکھیں جو فی الواقع اس وقت موجود ہیں۔ سلطنت کی تاریخی و نامکمل صورتوں کے لیئے اس سے زیادہ صحیح کوئی ترتیب نہیں ہو سکتی ہے جسے ارسطو نے معین کردیا ہے، اگر ہم اس کے خلاف کریں گے تو ترتیب کے بجائے ہم تعریف کی حد میں آجائیں گے۔ اس لیئے انسب یہ ہے کہ اس ابتدائی ترتیب کو عام طور پر صحیح مان لیا جائے اور زمانہ حال کی سلطنتوں کی زیادہ صحیح نوعیت کا اس میں اضافہ کردیا جائے۔ ان امور کو ملحوظ رکھتے ہوئے اگلے صفحے پر تقسیم کا ایک خاکہ پیش کیا جاتا ہے۔

سب سے پہلے جمہوریت و بادشاہت کے باضابطہ فرق پر لحاظ کرنا ہے۔ زمانہ جدیدہ میں یہ فرق حقیقی حالت کے بجائے زیادہ تر بیرونی صورت کا فرق ہے۔ اگر "جمہوریت" کے صحیح معنی اس حکومت کے ہوں جس میں قوم کا حصۂ کثیر منضبط آئینی طریقوں کے ذریعہ سے حکمرانی کرتا ہے تو اس صورت میں برطانی حکومت اسی حد تک جمہوری ہے جس حد تک فرانس یا

ممالک متحدہ امریکہ کی حکومتیں ہیں۔ اسی طرح جمہوریت کے نام اور اس کی ظاہری ہیئت کے لباس میں فی الواقع فوجی مطلق العنانی کو پوشیدہ کیا جا سکتا ہے۔ ابھی حال کے زمانہ تک یہ ممکن تھا کہ سلطنتوں کی ترتیب و تقسیم اس امتیاز کے ساتھ کی جائے کہ ایک طرف مطلق العنان حکومتیں ہوں اور دوسری طرف وہ حکومتیں ہوں جو محدود بادشاہی یا جمہوریت کی حیثیت سے عمومی ہیئت رکھتی ہوں۔ اس صورت میں "مطلق العنان حکومتوں" میں وہ حکومتیں شامل تھیں جن میں ازروئے قانون بادشاہ کی مرضی حاوی و غالب ہو جیسا کہ اس صدی کے آغاز میں روس، ایران یا ترکی کی حکومتیں تھیں، مگر آج کل دنیا میں حبشہ و افغانستان کے ایسے مشتبہ مستثنیات کو چھوڑ کر اس رسمی نوعیت کی سلطنتوں کا پایا جانا ممکن نہیں رہا ہے، خواہ حکمرانی و اطاعت کے واقعی حالات ان میں کچھ ہی کیوں نہ ہوں۔ اس لیے مناسب یہی ہے کہ بادشاہت و جمہوریت کے ظاہری و یقینی فرق سے آغاز کیا جائے وحدانی متفقی اور مسئولہ و غیر مسئولہ شکلوں کے درمیان دستوری بادشاہت و جمہوریت دونوں کی تقسیم ان فرقوں پر منحصر ہے جو پہلے ہی بیان ہو چکے ہیں۔

۴۔ نظام سلطنت۔ تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت

کسی خاص سلطنت کی ہیئت ظاہری کو اس کا نظام (سلطنت) کہتے ہیں۔ امریکہ میں یہ ایک طبعی امر ہے کہ نظام سلطنت کو تحریری دستاویز سمجھا جاتا ہے لیکن وسیع معنی میں اس لفظ کا مفہوم سلطنت کا مقررہ اساسی قانون ہے خواہ اسے تحریری نظام سلطنت کی صورت میں ظاہر کیا جائے یا نہ ظاہر کیا جائے۔ پروفیسر وولزی نے اس لفظ کی تعریف حسب ذیل کی ہے[1] "اصول کا وہ مجموعہ جس کے بموجب حکومت کے اختیارات، محکوم کے حقوق اور ان دونوں کے تعلقات باہمی کا تعین ہوتا ہے اسے نظام سلطنت کہتے ہیں"۔ انگلستان

[1] علم السیاست (Political Science) جلد اول۔

مشہور مقنن مسٹر ڈائسی کی تعریف کا اس سے مقابلہ کر کے دیکھنا چاہیئے۔ وہ لکھتے ہیں کہ نظام سلطنت" وہ تمام قواعد ہیں جو بالواسطہ یا بلا واسطہ سلطنت کے اقتدار اعلیٰ کی تقسیم یا اس کے عملدر آمد پر اثر ڈالتے ہیں"۔ ان اصول و قواعد میں سے بعض ایسے ہیں جو نظام سلطنت کی دستاویز میں تحریراً موجود ہوتے ہیں" اور بعض ایسے ہیں جو محض مدت دراز کے رواج سے قائم ہو گئے ہیں مگر ان کی پابندی بھی ایسی ہی لازمی ہوتی ہے جیسے تحریری نظام سلطنت کی پابندی لازم ہے۔ انگلستان کے نظام سلطنت پر نظر کرنے سے یہ حقیقت بہت ہی خوبی سے منکشف ہو جاتی ہے۔ اس کے بعض نہایت ہی اہم حصے قانوناً طے نہیں پائے ہیں مگر رواج و دستور نے انھیں قائم کر دیا ہے۔ ان رواجی دستوروں میں سے بعض ایسے ہیں جو بحیثیت قانون عدالتوں کے ذریعہ سے نافذ ہو سکتے ہیں اور بعض کی حیثیت محض مفاہمت یا قرارداد کی ہے جن کے ملحوظ رکھنے کا وثوق صرف روایات اور رائے عامہ کی قوت پر منحصر ہے۔ حکومت برطانیہ کی عملی کارروائی میں مرکزی حیثیت مجلس وزرا کے تقرر کو حاصل ہے، جس کا انتخاب دارالعوام کے فریق غالب کی پسندیدگی سے ہر دو ایوانوں کے ان اراکین میں سے ہوتا ہے جو کسی خاص سیاسی فریق یا چند متفقہ فریقوں کے قائم مقام ہوتے ہیں مگر اسے قانون سے کوئی تعلق نہیں ہے، محض آسانی کے لیئے یہ طریقہ اختیار کر لیا گیا ہے۔

[جس شئے کو عام طور پر غیر تحریری نظام سلطنت کہتے ہیں اس کی دوسری مثال ملک ہنگری کی جنگ عظیم سے قبل کے حالات سے ملتی ہے]، جب اس کا انتشار نہیں ہوا تھا آسٹریا کے ساتھ ہنگری کے تعلقات اور دونوں کا ملکر آسٹریا ہنگری کی ثنویہ (دُہری) بادشاہی کا قائم کرنا، اگرچہ دسمبر ۱۸۶۷ء کے ایک اساسی قانون پر مبنی ہے جسے دونوں ملکوں کی پارلیمنٹ نے ایک ہی سے الفاظ میں منظور کیا تھا اور اسی سے ایک گونہ تحریری نظام سلطنت کی مماثلت پیدا ہو جاتی ہے مگر کوئی ایک بھی آئینی تحریر ایسی نہیں ہے جس سے

خود بادشاہت ہنگری کی اندرونی نظم و ترتیب پر اثر پڑتا ہے۔ ہنگری کے نظام سلطنت کا ارتقا انگلستان کے نظام سلطنت سے بہت مشابہت رکھتا ہے اور انگلستان ہی کی طرح ہنگری میں بھی نظام سلطنت کا کچھ حصہ از یاد رفتہ زمانہ کے رسم و رواج، کچھ حصۂ فرامین و قوانین اور کچھ حصہ عملی آسانی کے دستوروں پر منحصر ہے۔ ہنگری کی پارلیمنٹ اور اس کے صوبوں کی مجلسیں کئی صدیوں سے قائم تھیں اور ان کا وجود کسی مرقوم اساسی قانون پر مبنی نہیں تھا۔ تحریرات محولۂ بالا میں اندریاس دوم کا فرمان زرین (۱۲۲۲ء) شاہ جان کے منشور اعظم کے مثل قرار دیا جاسکتا ہے، اسی فرمان زرین میں بیرنوں کے حقوق کے مقابلے میں بادشاہ کے اختیارات کم کیئے گئے ہیں، اور پارلیمنٹ کا ہر سال طلب کیا جانا قرار پایا ہے۔ اس کی تکمیل اور بہت سے قوانین سے ہوتی رہی جن کے زیادہ اہم دفعات کو ۱۸۴۸ء اور ۱۸۶۷ء کے قوانین میں قطعی طور پر منضبط و مجتمع کر لیا گیا تھا۔ از روئے قانون ان قوانین کی دفعات میں جس دفعہ کو چاہیں معمولی طریق پر اس کے خلاف قانون وضع کر کے اسے منسوخ کردیں۔ اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ نظام سلطنت کے لفظ میں اگر انگلستان و ہنگری کے ایسے ملکوں کی نظم و نسق میں شامل کرنا مقصود ہو تو اس کے مفہوم کو اس سے زیادہ وسیع کرنا چاہیئے جیسا کہ امریکہ میں عام طور پر سمجھا جاتا ہے۔ برطانیۂ عظمیٰ اور ہنگری کی مثالوں کے ساتھ روس و ترکی کی ایسی سلطنتوں کو بھی شامل کرنا چاہیئے جن میں پہلے شخصی سلطنت قائم تھی اور جن کی حکومت اپنی

له ان میں سے خاص خاص قوانین حسب ذیل ہیں۔ اندریاس دوم کا "فرمان زرین" (۱۲۲۲ء) "استرضائے وائنا" (۱۶۰۶ء) چارلس سوم کا "فرمان جانشینی" ۱۷۲۳ء، ۱۷۹۱ء، ۱۸۴۴ء، ۱۸۴۸ء، ۱۸۶۸ء کے قوانین دستوری ابتدائی زمانے کے "معاہدۂ ہمنسلی" (Contrect of blood) کے بعد سے کم و بیش پچاس آئینی قوانین شمار میں آسکتے ہیں۔ (معاہدۂ ہمنسلی اب نفاذ العمل نہیں ہے مگر وہ اسوقت کا ہے جبکہ ابتداءً ملک فتح ہوا اور اس معاہدہ کی رو سے امرا کے حقوق محفوظ کیئے گئے۔) الیف۔ آر۔ داریسٹ کے نظامہائے سلطنت جدیدہ (Les Constitutions Modernes) طبع دوم ۱۸۹۱ء کی جلد اول دیکھنا چاہیئے۔

نوعیت کے اعتبار سے کسی تحریری نظام سلطنت پر مبنی نہیں رہتی۔ ذہنی طور پر یہ ممکن ہے کہ شخصی بادشاہی تحریری نظام سلطنت پر مبنی ہو۔ معاہدہ معاشرتی کو ہابس نے جس طرح بیان کیا ہے اس کے بموجب یہ تصور ذہن میں قائم ہوجاتا ہے کہ ایک تحریری نظام سلطنت کے ذریعہ سے تمام رعایا نے اپنے اختیارات ایک مطلق العنان بادشاہ کے حوالے کردیئے ہوں لیکن اس مثال میں یہ بھی مرکوز خاطر رہنا چاہیئے کہ چونکہ نظام سلطنت کی تبدیل و تنسیخ پر بھی بادشاہ کو اختیار حاصل ہوگا اس لیئے نظام سلطنت فی نفسہ کوئی چیز نہ رہے گا اور بادشاہ کا اپنے منصب پر قائم رہنا درحقیقت اسی وقت تک ہوگا جب تک کہ اطاعت کا طریق جاری رہے۔

۵۔ تحریری نظامہائے سلطنت کی ابتدا۔ لیکن متمدن دنیا کی منتظم سلطنتوں میں بہت ہی قلیل تعداد ایسی سلطنتوں کی ہے جو اپنے اندرونی انتظامات کے نظم و نسق کے لیئے تحریری نظام سلطنت نہ رکھتی ہوں۔ گزشتہ ڈیڑھ سو برس کے اندر اکثر بڑی بڑی سلطنتوں نے اپنے تحریری نظامہائے سلطنت تیار کرلیئے ہیں۔ اس کا آغاز امریکہ کی نوآبادیوں سے ہوا کیونکہ انھوں نے جب ریاستوں کی صورت اختیار کی تو اپنے اپنے نظام سلطنت تحریراً مرتب کیئے چنانچہ ۱۷۷۶ء میں نیوہمپشائر، ورجینیا، جنوبی کارولینا، نیوجرزی، ڈیلاویر، پنسلوینیا، مریلینڈ اور شمالی کارولینا نے اپنے نظامہائے سلطنت تحریر کیئے، اس کے دوسرے سال میں جارجیا اور نیویارک نے بھی یہی کیا۔ ۱۷۸۰ء میں میساچوسٹس نے ان کی تقلید کی۔ کونکٹیکٹ اور روڈ آئیلینڈ نے اپنے شاہی منشور میں بادشاہ کے بجائے قوم کا لفظ ثبت کرکے اسی کو اپنا نظام حکومت بنالیا۔ فرانس نے انقلاب کے شروع ہونے پر ایک تحریری نظام سلطنت مرتب کیا اور ۱۷۹۱ء میں اسے قبول کرلیا لیکن پھر بہت جلد اسے منسوخ کرکے (۱۷۹۳ء، ۱۷۹۵ء، ۱۷۹۹ء میں) اور دوسرے دستور قائم کیئے اور وہ سب یکے بعد دیگرے نقش برآب ثابت ہوتے رہے مگر تاریخ میں اسے تقدم کا فضل حاصل ہوگیا۔ انیسویں صدی میں فرانس میں

یکے بعد دیگرے جو حکومتیں قائم ہوئیں ان سب نے تحریری دستور اختیار کیا، البتہ عود شاہی کے بعد بوربون خاندان کی جو حکومت قائم ہوئی اس نے "نظام سلطنت" کے لفظ کے بجائے "منشور" کا لفظ رکھا تاکہ عوام کے اقتدار اعلیٰ کا اثر نہ ظاہر ہو۔ فرانس کی موجودہ حکومت میں (جو تیسری جمہوری حکومت ہے) اگرچہ کوئی ایک تحریر ایسی نہیں ہے جسے نظام سلطنت کہا جا سکے تاہم اس کے پاس "قوانین دستوری" کا ایک مجموعہ ہے جس کی نظر ثانی کے لئے خاص طریقہ مقرر ہے۔ نپولین کے دور فرمانروائی میں اطالیہ کی باجگزار سلطنتوں کے لئے فرانس کے زیر اثر متعدد نظامہائے سلطنت جاری کیئے گئے تھے۔ اسی زمانے میں اسپین میں بھی تحریری نظام سلطنت شائع ہوئے، بوناپارٹ کے طرفدار جو شاہ جوزف کو بادشاہ تسلیم کرتے تھے انھوں نے ۱۸۰۸ء میں اپنا دستور شائع کیا تھا اور بوربون خاندان کے فرڈیننڈ ہفتم کے ہوا خواہوں نے ۱۸۱۲ء میں اپنا نظام سلطنت شائع کیا۔ ان دونوں میں سے کسی کو بھی استقلال نہیں حاصل ہوا لیکن اسپین کی حکومت اس وقت ایک تحریری نظام سلطنت کے تحت میں ہے جسے حکومت نے ایک عارضی مجلس ملکی کے روبرو پیش کیا تھا اور مجلس نے ۱۸۷۶ء میں اس کی تصدیق کی تھی۔ نپولین کے خلاف جب ۱۸۱۳ء و ۱۸۱۴ء میں یورپ نے عام خروج کیا تو پروشیا اور جرمنی کی اور دوسری سلطنتوں نے تحریری نظامہائے سلطنت کے وعدہ کر لیئے تھے۔ جنگ کے بعد بیویریا (۱۸۱۸ء)، اور ورٹمبرگ (۱۸۱۹ء) نے عملاً اپنے وعدے کا ایفا کر دیا۔ ۱۸۴۸ء کے انقلاب عظیم کے قبل وسطی یورپ کے ممالک پر تحریری نظامہائے سلطنت کی بارش ہو گئی تھی اور اگرچہ بعد کو بادشاہیوں کے دوبارہ قائم ہو جانے سے یہ سب نظامہائے سلطنت دریا برد ہو گئے، تاہم سارڈینیا کا نظام سلطنت (یعنے ۱۸۴۸ء کا قانون اساسی) ہر صورت میں اس وقت تک اطالیہ کی بادشاہی کے نظام سلطنت کے طور پر قائم ہے۔ ۱۸۵۰ء میں شاہ پرشیا نے ایک نظام سلطنت شائع کیا

جسے خود بادشاہ کے منشا کے مطابق تیار کیا گیا تھا اور ایک رجعت پسند مجلس واضع قوانین نے اسے قبول کیا تھا، یہ نظام سلطنت کم از کم ظاہری اعتبار سے اس وقت سے آج تک حکومت پرشیا کے سنگ بنیاد کا کام دیرہا ہے۔ آسٹریا کو جب ۱۸۶۶ء میں پرشیا و اطالیہ کے مقابلہ میں شکست اٹھانا پڑی اور یہ اندیشہ دامنگیر ہوا کہ مبادا اس کے مختلف النسل صوبے سلطنت سے علٰحدہ ہو جائیں، اسوقت اس نے متعدد اساسی قوانین ایسے نافذ کئے جو بہت کچھ تحریری نظام سلطنت کے مثل تھے۔ جنگ عظیم کے اختتام پر جرمنی کا ایک نظام سلطنت جس میں پندرہ سلطنتیں شامل تھیں تکمیل ہوا اور ۵ا جنوری ۱۹۱۹ء کو حکومت برلن نے اس کا اعلان کیا۔ پس اس زمانے میں انگلستان کو چھوڑ کر یورپ کی تمام سلطنتوں میں تحریری نظام سلطنت رائج ہیں۔ یہی امر وسطی وجنوبی امریکہ کی جمہوریتوں پر بھی صادق آتا ہے۔ ان سب میں تحریری نظام سلطنت موجود ہے جس کا فائدہ کم از کم اتنا تو ہے کہ وہ ان کی حکومتوں کے لئے برائے نام بنیاد کا کام دیتا ہے۔

امریکہ میں اٹھارھویں صدی میں کامیابی کے ساتھ ایک نظیر قائم ہو جانے سے، اس کی توسیع زیادہ تر نقل و اخذ کے ذریعہ سے ہوتی رہی ہے، لیکن ممالک متحدۂ امریکہ میں تحریری نظام سلطنت جس طرح وجود میں آیا اس کی بحث دلچسپی سے خالی نہ ہوگی۔ اکثر صورتوں میں یہ ہوا ہے کہ تاجدار انگلستان نے تجارتی کمپنیوں کو جو فرامین عطا کئے تھے اور جن میں انھیں مشخصہ جماعت قرار دیا تھا اور اکثر حالتوں میں انھیں خاص تجارتی امتیازات و اجارات سے بھی ممتاز کیا تھا، انھیں فرامین کو بنا قرار دے کر تحریری نظامہائے سلطنت مرتب کیے گئے۔ یہ فرامین ازمنۂ وسطی کے ان امتیازات خاص کے فرامین سے بہت مشابہ تھے جو شہروں، تجارتی مجلسوں اور مذہبی فرقوں کو دیئے جاتے تھے۔ اڈورڈ چہارم نے ۱۴۶۳ء میں فلینڈرز سے تجارت کرنے والے سوداگروں کو ایک منشور عطا کیا تھا۔ ملکۂ الزبتھ نے ۱۵۷۹ء میں ایک منشور ایسٹ لینڈ کمپنی کو دیا تھا جو بحیرۂ بالٹک کے ممالک سے تجارت

کرتی تھی اور ایک دوسرا منشور ۱۵۹۹ء میں ایسٹ انڈیا کمپنی کو دیا بعد جیمز اول ۱۶۰۹ء میں ایک منشور ورجینیا کی پہلی نو آبادی کے لئے شہر لندن کے تاجروں اور آباد کاروں کی کمپنی اور خزانچی" کو دیا گیا تھا[1]۔ سب سے زیادہ اہم وہ فرمان ہے جو چارلس اول نے "خلیج میساچوسٹس کی کمپنی اور اس کے گورنر (صدر) کو دیا تھا" میساچوسٹس والے منشور میں صرف یہی نہیں قرار دیا گیا کہ "اسے عدالت میں دعوی کرنے کا اختیار ہے یا اس پر دعوی کیا جا سکتا ہے" بلکہ اس منشور میں یہ بھی درج تھا کہ ایک حکومت ایسی قائم کی جائے جس میں ایک گورنر (والی) ایک نائب والی" اور اٹھارہ مددگار ہوں اور کمپنی کی "ایک اعلی و عام مجلس" سال میں چار مرتبہ اجلاس کیا کرے۔ حکومت نے عطائے منشور کے وقت اس کا خیال نہیں کیا تھا مگر جب یہ کمپنی کل کی کل امریکہ کو منتقل ہو گئی تو ان کی جماعت مشخصہ کی تجارتی حیثیت پر اس کی سیاسی حیثیت غالب آ گئی یہ منشور اگرچہ ۱۶۸۴ء میں منسوخ کر دیا گیا تھا مگر اس کے بعد (۱۶۹۱ء میں) ایک دوسرا منشور عطا کیا گیا جس میں نو آبادی کی خود مختاری کو تو گھٹا دیا تھا مگر فی نفسہ اس منشور نے زیادہ سیاسی انداز اختیار کر لیا تھا۔ امریکہ کی اور کمپنیوں کو بھی آباد کاری کے وقت حکومت کے خاص استحقاق عطا کیئے گئے تھے مگر بعد کو وہ واپس لے لیئے گئے۔ انقلاب کے زمانے میں آباد کاری کے فرامین میساچوسٹس کونکٹیکٹ، اور جزیرہ رود میں موجود تھے۔

تحریری نظامہائے سلطنت کے ارتقا میں تجارتی منشوروں نے جو اہم مدد پہنچائی اس کا تسلیم کیا جانا اگرچہ لازمی و ضروری ہے مگر اس کے سوا اور بھی ایسے ممد و معاون امور ہیں جن کو نظر انداز نہیں کیا جا سکتا جنکو خود مختاری کے لیئے قوم نے خود آپس کے معاہد اور مشترکہ قرار داد کی رو سے جو ادارات

---

[1] یہ ورجینیا کا دوسرا منشور ہے۔ پہلا منشور ۱۶۰۶ء میں عطا کیا گیا تھا۔ الفاظ "پہلی نو آبادی" اس لیئے استعمال کیئے گئے ہیں تاکہ پلی متھ کمپنی سے امتیاز ہو سکے ملاحظہ ہو بی، پور "منشور و نظام سلطنت جلد ۲۔

قائم کیئے انھوں نے بھی نہایت اہم کام انجام دیا۔ ان معاہدوں یا "آبادکاری کے عہد و میثاق" میں نیو انگلینڈ کی آبادکاری کی سترھویں صدی کی تاریخ سے بہت سی مثالیں ملتی ہیں اس کی وجہ کچھ تو یہ تھی کہ نو آبادیاں بالکل الگ تھلگ حالت میں آگئی تھیں، جس ذی اقتدار حکومت کی اطاعت کی وہ مقر تھیں اس سے انھیں براہ راست کوئی تعلق باقی نہیں رہا تھا۔ دوسری وجہ یہ تھی کہ آبادکاروں کے بڑے حصے کے دلوں میں مذہبی نظم و حکومت کے خیالات جو شزن تھے۔ یہ لوگ چونکہ کلیسائی تنظیم کے معاملات میں "خود مختار" فرقے سے تعلق رکھتے تھے اس لیئے وہ پہلے ہی سے کلیسا کے عہد میثاق کے عادی تھے، اس عہد و میثاق کی کیفیت یہ تھی کہ جماعت مذہبی کے ارکان جب اسے منظور کر لیتے تھے تو وہی ان کی روحانی حکومت کا نظام عمل قرار دیا جاتا تھا۔ آبادکاروں کے معاہدوں میں سے سب سے زیادہ مشہور یادگار معاہدہ "میفلاور کا عہد و میثاق" ہے جس کا ذکر سابق کے ایک باب میں ہو چکا ہے ۱۶۳۹ء میں جو دستاویزیں مرتب ہوئیں اور جنھیں "کونکٹیکٹ کے احکام اساسی" کہتے ہیں وہ خاص طور پر اہم سمجھی جاتی ہیں کیونکہ عملاً یہ دستاویزیں سیاسی نظام سلطنت کا کام دیتی تھیں، جنھیں ونڈزر، ہارٹفرڈ اور ویدرسفیلڈ کے شہروں نے قبول کر لیا تھا اور اس طرح ان تینوں شہروں نے متفق ہو کر حکومت کونکٹیکٹ کی صورت اختیار کر لی تھی اسی پر ۱۶۶۲ء کے شاہی منشور کی بنیاد رکھی گئی اور جیسا کہ ہم دیکھ چکے ہیں اسے بعد کو نظام سلطنت میں بدل دیا گیا۔ انگلستان کی سترھویں صدی کی بغاوت عظیم میں جمہوریتوں کو غلبہ حاصل ہو جانے سے ۱۶۴۷ء میں وہ مشہور و معروف "قرارداد عموم" وجود میں آئی جس کا منشا یہ تھا کہ وہ ایک تحریری اساسی قانون ہے جو پارلیمنٹ کے اختیار سے بالاتر ہے اور جس کی تصدیق کل قوم کی طرف سے ہونا چاہیئے۔ تھوڑے ہی زمانہ بعد (۱۶۵۳ء میں) "محیتہ" کے طریق حکومت کو اس توقیع حکومت نے مکمل و موکد کر دیا جسے کرامویل کے افسران فوج کی مجلس نے مرتب کرایا تھا۔ یہ توقیع ایک تحریری نظام سلطنت تھا مگر عود شاہی سے جو معناً نہیں

کو الفاظ نے قدیم ہی اصول پر قائم ہوا تھا آئینی نشو و نما کا یہ سلسلہ ٹوٹ گیا اور اس کی تکمیل کا سہرا دوسری صدی میں امریکہ کے آباد کاروں کے سر رہا۔

۶ سلطنتوں کو تحریری و غیر تحریری نظامہائے سلطنت کی بنیاد پر تقسیم کرنا ایک مغالطہ آمیز اصول ہے ۔ اوپر جو کچھ بیان کیا گیا ہے اس سے بالطبع یہ خیال پیدا ہوتا ہے کہ حکومتوں کی تقسیم و ترتیب میں اس فرق کو ملحوظ رکھنا چاہیئے تھا جو تحریری و غیر تحریری نظام سلطنت میں پائے جاتے ہیں ۔ اس قسم کا فرق اگرچہ پہلی نظر میں ایک بدیہی فرق معلوم ہوتا ہے لیکن حقیقت میں وہ نہایت ہی مغالطہ آمیز و غیر تشفی بخش ہے جس کی پہلی وجہ تو یہ ہے کہ کوئی نظام سلطنت ایسا نہیں ہے جو بالکل ہی غیر تحریر شدہ ہو، چنانچہ برطانیہ عظمی کے معاملہ میں نظام سلطنت کے بعض حصص قطعاً و یقیناً تحریری دستاویزات پر مشتمل ہیں ۔ منشور اعظم، قانون حقوق (۱۶۸۹ء) قانون بندوبست جانشینی (۱۷۰۱ء) اور ۱۸۳۲ء، ۱۸۶۷ء، ۱۸۸۴ء اور ۱۸۸۵ء کے قوانین (جن میں رائے دہی کے حقوق اور رعایا کی قائم مقامی کے اصول کو مرتب و منضبط کیا گیا ہے) اس کی بین مثالیں ہیں ۔ اسی طرح یہ بھی ضروری کیا بلکہ اغلب بھی نہیں ہے کہ جس شئے کو ہم تحریری نظام سلطنت کہتے ہیں وہ ملک متعلقہ کے تمام اساسی قوانین پر حاوی ہو ۔ کوئی نظام حکومت ہو مگر نظائر قابل تقلید اور مختلف رواجوں کے پیدا ہو جانے سے بہت جلد اس کے دائرۂ عمل پر اثر پڑنے لگتا ہے اور ان نظیروں اور دستوروں کی پابندی جلد تر عملی ضروریات سے لازم آجاتی ہے اور پھر اپنے وقت پر وہ بھی نظام سلطنت کا ایک جزو ہو جاتے ہیں ۔ اس کی بہت سریع الفہم مثال ممالک متحدہ امریکہ کے عہدۂ صدارت کی حالت ہے ۔ کسی شخص کا تیسری مرتبہ اس عہدے پر منتخب ہونا نظائر سابقہ کی رو سے ممنوع قرار پا گیا ہے حالانکہ خود تحریری نظام سلطنت میں کوئی امر اس کے منافی نہیں ہے ۔ اس کی ایک عمدہ توضیح اطالیہ کی حکومت میں بھی نظر آتی ہے ۔ قانون اساسی کے بموجب مجلس کابینہ کا ہونا اور انگلستان کی طرح پارلیمنٹ کے حصۂ غالب کی پسندیدگی تک ان کا اپنے عہدوں پر قائم رہنا ضروری نہیں ہے،

گمر دکٹر اما نویل اول نے جو نظیر قائم کر دی اس کی تقلید برابر جاری ہے اور اب اس طریقے کو سلطنت اطالیہ کے نظام حکومت کا ایک جزو سمجھا جانے لگا ہے۔

ان کے علاوہ اور بھی اہم تر اسباب ایسے ہیں جن کی وجہ سے تحریری نظام سلطنت رکھنے والے ممالک کو ایک صف میں لانا دور از قیاس ہے۔ عام طور پر یہ سمجھا جاتا ہے کہ تحریری نظام سلطنت، حکومت کی دلخواہ کارروائیوں میں سد راہ ہوتا ہے۔ یہ خیال اس وجہ سے پیدا ہوتا ہے کہ چونکہ نظام سلطنت کے قانون دستوری کے ذریعہ سے حکومت کے اختیارات محدود و معین ہو جاتے ہیں اس لئے حکومت اس قانونی حد سے تجاوز کر کے جو کچھ کرے وہ باطل ہے۔ بیشک ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت کے متعلق یہ امر صحیح ہے مگر یہ سمجھنا کہ تحریری نظام سلطنت ہی اس کا لازمی باعث ہے، ایک طرح کی پریشان خیالی ہے۔ حکومت کے افعال پر اس قسم کے قیود کا موجود ہونا محض تحریری نظام حکومت کا نتیجہ نہیں ہے بلکہ اس کا انحصار اس امر پر ہے کہ نظام سلطنت میں حکومت کے معمولی وضع قوانین کے طریقے پر تغیر و تبدل ہو سکتا ہے یا نہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ میں یہ کسی طرح بھی ممکن نہیں ہے۔ کانگریس کو خود اپنے حدود اختیارات کے بڑھانے کا کوئی حق حاصل نہیں ہے ہاں یہ خیال ذہن میں آسکتا ہے کہ تحریری نظام سلطنت، وضع قوانین کے معمولی طریقے پر بدلا جا سکتا ہے۔ بادشاہی اطالیہ کے نظام سلطنت (یعنی قانون اساسی) کا بعینہ یہی حال ہے۔ اس کا کوئی حصہ ایسا نہیں ہے جس میں اٹلی کی پارلیمنٹ استحقاقاً قانونی ردوبدل نہ کر سکتی ہو۔ پس باوجودیکہ اطالیہ میں تحریری نظام سلطنت موجود ہے اور برطانیہ عظمیٰ میں اس قسم کا کوئی نظام سلطنت نہیں ہے تاہم قانون اساسی کے لحاظ سے دونوں ملکوں کی

لہ اطالیہ میں مجلس وزرا کی حکومت کے حالات مخصوصہ کے لئے۔ اے۔ ایل۔ لوئیل کی کتاب "براعظم یورپ کی حکومت و فرقہائے سیاسیہ" (Government and Parties in Continental Europe) جلد اول صفحات ۱۵۱-۱۵۴۔ دیکھنا چاہیے۔

حالت ایک ہے۔ کسی موجود الوقت حکمران جماعت کے اختیار کو حد کے اندر رکھنے والی شئے قانونی روک ٹوک نہیں ہے بلکہ وہ شئے رسم ورواج اور رائے عامہ کی قوت ہے۔ اس سے یہ ظاہر ہے کہ اطالیہ اور ممالک متحدہ امریکیہ کو ایک صنف میں قرار دیکر ان کو برطانیہ عظمی سے مغائر قرار دینا محض ایک فرضی بات ہے۔ حکومتوں کا اس اعتبار سے تقسیم کرنا کہ کن میں تحریری نظام سلطنت موجود ہے اور کن میں نہیں ہے بڑی بیراہ روی کا موجب ہوگا۔

نظام سلطنت کی ترمیم و تبدیل کے مسئلہ سے علحدہ ایک اور نہایت ہی اہم سوال یہ ہے کہ نظام سلطنت کی پابندیوں کے جواز و نفاذ کے ثابت کرنے کا کیا ذریعہ ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں تو نظام سلطنت کے حدود عمل کی صحت و عدم صحت کا مسئلہ خصوصیت کے ساتھ عدالتوں کو سپرد کردیا گیا ہے۔ کانگریس کا کوئی قانون جو اس جماعت کے آئینی اختیارات سے تجاوز کرتا ہو عدالت کے فیصلہ سے بالکل بیکار ہوجاتا ہے اور حکومت کی جماعت عاملانہ اور اس کی مجلس تشریعی دونوں کو اس فیصلہ پر لحاظ کرنا پڑتا ہے۔ یہی وہ انتظام ہے جو امریکہ کے نظام حکومت کا اصلی محافظ ہے اور آزادی عامہ کی حفاظت و صیانت کا مدار محض نظام سلطنت کے تحریری ہونے پر نہیں بلکہ اسی خاص انتظام پر منحصر ہے (اس انتظام کی تفصیلی بحث اگلے باب میں ہوگی) مگر یہ صورت خاص امریکہ کے لئے مخصوص ہے۔ یورپ میں نہ عدالتوں کو اس قسم کا اختیار حاصل ہے اور نہ افراد کو یہ طمانیت میسر ہے۔ پرشیا کا نظام سلطنت اس کا شاہد عادل ہے۔ سنہ ۱۸۶۰ و سنہ ۱۸۶۵ کے مابین شاہ پرشیا اور دار المبعوثین کے درمیان (جو نظام سلطنت کے مطابق منتخب ہوا تھا) ایک مناقشہ جاری رہا۔ بادشاہ بسمارک کی صلاح پر چل رہا تھا اور فوج کے اخراجات کے بڑھانے کے لئے مضطرب تھا لیکن نظام سلطنت کی رو سے مالیات کا اختیار برائے نام طور پر پارلیمنٹ کے ہاتھ میں تھا۔ اس کے الفاظ یہ تھے کہ "محصول اور خزانہ سلطنت کے مطالبات اس طریق پر عائد کئے جاسکتے ہیں جیسا کہ موازنہ میں طے پاگیا ہو یا خاص قوانین

کی رو سے منظور ہوا ہو، (دفعہ ۱۰۰ نظام سلطنت ۱۸۵۰ء) بادشاہ نے دار المبعوثین کو برطرف کر دیا لیکن جب دوسرے انتخاب کے بعد بھی بادشاہ اسے اپنی مرضی پر نہ چلا سکا تو اس نے اپنے موازنہ کو دار الامرا میں منظور کرا لیا، اور دار المبعوثین کی منظوری کے بغیر محاصل جمع کرنا شروع کر دئے۔ اس میں مطلق شک نہیں ہو سکتا کہ یہ طرز عمل نظام سلطنت کے قواعد کی صحیح و علانیہ خلاف ورزی تھی۔ امریکہ میں اگر یہ صورت پیش آتی تو باشندگان ملک میں سے کوئی باشندہ جس پر محصول لگایا گیا ہو اپنی حفاظت کے لئے عدالت میں درخواست دے سکتا تھا، مگر پرشیا میں کسی ایسی صورت کا اختیار کرنا ممکن نہ تھا اور اگرچہ دار المبعوثین نے باضابطہ اعتراض کیا مگر عمال سرکاری کی اس خلاف قانون کارروائی کے روکنے کی قدرت ان میں نہیں تھی۔ پس جبکہ نہ تو کوئی نظام سلطنت ایسا ہے کہ بالکل ہی غیر تحریر شدہ ہو اور نہ ایسا ہے کہ کل کا کل لکھا ہوا ہو اور تحریر شدہ نظام سلطنت میں اصل کار کا انحصار نظر ثانی کے طریق کارروائی اور عدالت و نظام سلطنت کے تعلقات باہمی ہی پر ہے تو پھر نظر بحالات مناسب یہی ہے کہ کاغذی نظام سلطنت اور رواجی نظام سلطنت کے درمیان ظاہری فرق کو بہت زیادہ اہمیت نہ دی جائے۔

۷۔ نظام سلطنت کی حد و وسعت۔ اب ضرورت اس امر پر غور کرنے کی ہے کہ نظام سلطنت کی مناسب و موزوں حد و وسعت کیا ہے۔ اوپر جو تعریف دی گئی ہے اس کی موافقت کے لئے یہ ضروری ہے کہ نظام سلطنت میں وہ اصول شامل ہوں جس کے بموجب حکومت کے اختیارات، محکوم کے حقوق اور ان دونوں کے تعلقات باہمی بہ تعین مناسب ہو سکے۔ ہر ایک تحریری نظامہائے سلطنت میں یہ خوبی نہیں پائی جاتی۔ ان میں سے بہت سے ایسے ہیں جن میں جزوی اور غیر اہم ضوابط پر زائد از ضرورت زور دیا گیا ہے، اور صحیح معنوں میں ان ضوابط کو اساسی قانون نہیں کہہ سکتے۔ ممالک متحدہ امریکہ کی ریاستوں کے موجودہ نظامہائے حکومت میں یہ وصف

خصوصیت کے ساتھ نمایاں ہے، ان میں نہ صرف ہیئت سلطنت کے اساسی ضوابط درج کئے گئے ہیں بلکہ اور بھی بہت سی باتیں اس میں شامل کرلی گئیں ہیں۔ چنانچہ حال میں جو نظام حکومت منظور ہوے ہیں اور قدیم نظامہائے حکومت میں جو ترمیمیں ہوئی ہیں ان میں وضع قانون کی کارروائیوں کے لیے اس قسم کے ضوابط درج کئے گئے ہیں، جیسے ضابطۂ جماعت تشریعی تخصیصی قوانین کا امتناع تخصیات کی نگرانی ریلوں کے قواعد مدارس کے قواعد کا انضباط اور بعض دیگر معاملات جو زیادہ اہم ہیں[1]۔ زمانہ حال کے امریکی نظامہاے حکومت میں سب کا یہی حال ہے، ان کا میلان یوماً فیوماً طوالت و جزئیات کی طرف ہوتا جاتا ہے۔ نیو ہمشائر کے ۱۷۷۶؁ کے نظام حکومت میں چھ سو الفاظ تھے، مسوری کے ۱۸۷۵؁ کے نظام حکومت میں تقریباً چھبیس ہزار الفاظ ہیں، کولوراڈو کا نظام حکومت جس طرح ۱۸۷۶؁ میں منظور ہوا اور ۵ ر نومبر ۱۹۱۸؁ تک جس طرح اس میں ترمیمیں ہوئیں اس کی سرکاری تحریر گنجان چھپی ہوی پچاس صفحوں پر مشتمل ہے۔ اس کی وجہ یہ ہے کہ مجالس وضع قوانین کی نسبت بالعموم رائے عامہ میں تغیر پیدا ہو گیا ہے۔ سو برس پہلے مجلس وضع قوانین پر عوام کو بے انتہا اعتماد تھا اور یہ معلوم ہوتا تھا کہ قوم کا اقتدار اعلی اس جماعت میں مجتمع ہے۔ سو برس کے تجربے نے یہ ظاہر کر دیا ہے کہ خود مجلس وضع قوانین میں بھی خرابیاں و نقائص ہو سکتے ہیں اور عام بد اطمینانی کا اثر یہ ہوا ہے کہ ان قائم مقاموں کی حرص و طمع اور رشوت ستانی سے قوم کو محفوظ رکھنے کی کوشش شروع ہو گئی ہے۔ اس کوشش کا نتیجہ یہ ہے کہ امریکہ کے نظامہائے سلطنت کی نوعیت، اساسی قانون کی باقی نہیں رہی ہے۔

ان تمام وجوہ سے صحت کے ساتھ یہ کہنا کہ "قانون دستوری" کے ٹھیک معنی کیا ہونا چاہیئے ذرا مشکل کام ہے۔ اگر یہ الفاظ بالکل لفظی معنی میں

[1] مقابلہ کیا جائے الاباما کے نظام سلطنت (۱۹۰۱؁ء) اوہائیو کے نظام سلطنت (ترمیم ۱۹۱۲؁ء) الا کولوراڈو کے نظام سلطنت (مرممہ تا ۵ ر نومبر ۱۹۱۸؁ء خصوصاً دفعات ۱۵ و ۱۶) وغیرہ کا۔

لئے جائیں اور ان کا منشاء وہ قانون ہو جو تحریری نظام سلطنت میں شامل ہو تو اس صورت میں ہم رواجی دستور اور عدالتی رائے کو ساقط کئے دیتے ہیں اور بہت سی ایسی چیزوں کو ان میں شامل کئے لیتے ہیں جو نظام سلطنت کی تحریر میں تو داخل ہیں مگر اساسی حیثیت نہیں رکھتیں۔ مثلاً سوئزرلینڈ کے نظام سلطنت میں ایک دفعہ (شمارہ ۵۱) یہ داخل ہے کہ سوئزرلینڈ کے اندر فرقہ جزوئٹ کے قیام کی اجازت نہیں ہے، اسے دستوری قانون صرف اسی اعتبار سے کہہ سکتے ہیں کہ وہ نظام سلطنت کی تحریر میں داخل ہے۔ جس ملک میں رواجی نظام سلطنت قائم ہوتا ہے وہاں "دستوری قانون" کے معنی ہیں وہ تمام رسم ورواج، اور قانون موضوعہ دغیر موضوعہ داخل ہوتے ہیں جو اساسی حیثیت رکھتے ہیں۔ درحقیقت اس تعریف میں دور کی سی کیفیت پائی جاتی ہے، مگر اس کا جو مفہوم ہے وہ اچھی طرح واضح ہے مثلاً برطانیہ عظمی میں ۱۸۳۲ء، ۱۸۶۷ء، ۱۸۸۴ء، ۱۸۸۵ء کے پارلیمنٹ کے قوانین جن میں رعایا کی نیابت کا انتظام کیا گیا ہے، دستوری قوانین ہیں لیکن ۱۹۰۱ء کا قانون کارخانہ جو اسی مقتدر جماعت نے اسی طریقے سے منظور کیا ہے، دستوری قانون نہیں ہے۔

۸۔ آخر میں نظام سلطنت کی تبدیل وترمیم کے متعلق بھی کچھ نہ کچھ کہنا چاہئے۔ انگلستان اور ہنگری وغیرہ کے ایسے ملکوں میں یہ تبدیل وترمیم وضع قانون کی دوسری معمولی کارروائیوں کی طرح سے عمل میں آتی ہے۔ بعض ایسے ممالک جن میں تحریری نظام سلطنت رائج ہے جیسے اطالیہ وغیرہ میں وہاں بھی یہی طریقہ جاری ہے۔ بعض تحریری نظامہائے سلطنت میں نظر ثانی کے لئے صاف قواعد معین نہیں ہیں۔ جیسا کہ ورٹمبرگ کے ۱۸۱۹ء والے نظام سلطنت اور فرانس کے ۱۸۱۴ء، ۱۸۱۵ء، اور ۱۸۳۰ء کے منشوروں کا حال ہے۔ ان صورتوں میں یہ سمجھ لینا چاہئے کہ نظر ثانی کا اختیار معمولی قانون سازی کے طریق میں داخل ہے، مگر تحریری نظامہائے سلطنت کے بیشتر حصے میں نظر ثانی کا ایک خاص طریقہ معین ہے جس میں بہ نوع معمولی قوانین کی

منظوری کے بہ نسبت زیادہ پیچیدہ اور زیادہ مشکل طریقہ اختیار کیا جاتا ہے۔ جرمنی کے ۱۸۷۱ء کے نظام سلطنت میں (بموجب دفعہ ۷۸) معمولی قانون سازی کے طریق پر نظر ثانی کو جائز رکھا گیا تھا مگر شرط یہ تھی کہ ایوان اعلیٰ میں اگر چودہ رائیں اس کے خلاف ہو جائیں گی تو وہ اس کے خارج کر دینے کے لئے کافی ہونگی۔ چونکہ پرشیا کو سترہ رائیں حاصل تھیں اس لئے یہ دفعہ ہر ایسی ترمیم کے مانع تھی جس پر شاہ پرشیا (یعنے شہنشاہ جرمنی) رضامند ہو۔ دوسرے نظامہائے سلطنت میں بھی مختلف قسم کی تدبیریں اختیار کی گئی ہیں کہیں نظر ثانی کے لئے خاص پارلیمنٹ کا انتخاب ہوتا ہے (جیسا کہ اسپین میں ہے) کہیں یہ شرط ہے کہ نظر ثانی کا مطالبہ پیہم مجالس قانونی کی طرف سے علی التواتر ہو (جیسا کہ ۱۷۹۱ء کے فرانسیسی نظام سلطنت میں قرار پایا تھا) اس وقت ایک طرف فرانس میں اور دوسری طرف ممالک متحدہ امریکہ میں جو طریقے رائج ہیں وہ نظر ثانی کی آسانی و دشواری کی دو متضاد صورتیں پیش کرتے ہیں۔ فرانس میں دارالنائبین اور مجلس سینات کے متحدہ اجلاس میں نظام سلطنت کی ترمیم پیش ہو سکتی ہے۔ ابتداً یہ قاعدہ اس امید سے بنایا گیا تھا کہ اس سے جمہوریہ کو بادشاہی میں بدل دینے میں آسانی ہو گی۔ ایسے سہل العمل طریق ترمیم پر بالطبع یہ اعتراض عائد ہوتا ہے کہ اس سے قبل از وقت اور بغیر کافی غور و خوض کے تغیرات کر دینے کے خلاف کوئی ضمانت نہیں ہوتی۔ اس کے برخلاف ممالک متحدہ امریکہ میں یہ کارروائی نہایت درجہ پیچیدہ اور کثیر التعداد جماعات تشریعی کی نظر عنایت کی محتاج ہے[1]، یہ کہا جا سکتا ہے کہ درحقیقت ایک معنی میں ترمیمات کے دفعہ ۱۶ کے منظور ہونے کے قبل تک امریکی نظام سلطنت میں کوئی ترمیم ہی نہیں ہوئی تھی۔ اگر ان حالات کا تجزیہ کیا جائے جن کے تحت میں ابتدائی

---

[1] ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت کی دفعہ پنجم جو اس کے قبل باب چہارم میں نقل کی جا چکی ہے اسے دیکھنا چاہیئے۔

پندرہ ترمیمات عمل میں آئے تھے تو اس سے یہ ظاہر ہو جائے گا کہ پہلی دس ترمیمیں (جن کا مجموعہ "قانون حقوق" کہلاتا ہے اور جو سلطنت کی کارروائی کے خلاف افراد کی آزادی کی حفاظت کے لئے تجویز ہوئی ہیں) وہ درحقیقت خود نظام سلطنت امریکہ کا جزو ہیں۔ ان کا اضافہ اس قرارداد کے مطابق ہوا تھا جو خود نظام سلطنت کی تصدیق کے وقت طے ہو گئی ہیں اور جن کا مقصود اس اعتراض کا رفع کرنا تھا جو میساچوسٹس اور دوسرے اطراف وجوانب میں کئے جا رہے تھے کہ مبادا جدید قومی حکومت کے تحت میں انفرادی آزادی ضائع ہو جائے۔ گیارھویں اور بارھویں ترمیمیں جن میں کسی ریاست کے خلاف مقدمہ دائر کرنے اور رئیس جمہوریہ کے انتخاب کا طریقہ مذکور ہے محض فرو گذاشتوں کی تلافی ہیں اور ان میں کوئی ایسی نئی روشیں نہیں اختیار کی گئی ہے جو نظام سلطنت کے مرتب کرنے والوں کے منشا کے خلاف ہو۔ تیرھویں چودھویں اور پندرھویں ترمیمیں جن میں غلامی کو ممنوع قرار دیا گیا ہے اور سفید رنگ وسیاہ رنگ قوموں کو یکساں سیاسی حقوق دینے کی کوشش کی گئی ہے، خانہ جنگی کے چھڑ جانے اور جنوبی حکومت کی "ترتیب جدید" قائم ہو جانے سے ان ترمیموں کو صرف تین چوتھائی ریاستوں کے مجالس واضع قوانین کی تصدیق حاصل ہو سکی۔ اس طریقے پر یہ اعتراض بجا معلوم ہوتا ہے کہ عملی ضروریات کے لئے یہ زائد از ضرورت دقت طلب ہے۔

لہ فسک کی تصنیف "تاریخ امریکہ کا نازک زمانہ" (Critical Period of American History) دیکھنا چاہئے۔

سلہ کرش کی ممالک متحدہ امریکہ کی تاریخ دستوری (Constitutional History of the United States) جلد دوم دیکھنا چاہئے۔

سلہ وڈرو ولسن اپنی کتاب، کانگریس کی حکومت میں کہتے ہیں:—

"معلوم ہوتا ہے کہ اب خود حفاظت کے جوش سے زیادہ کوئی جوش، انقلاب کے ہیجان سے زیادہ کوئی ہیجان ایسا نہیں جو دفعہ (۱) کی وزنی اور ثقیل مشین کو چلا سکے۔"

سولھویں ترمیم اور اس سے بعد کی ترمیموں کی منظوری کا اس طریق سے عمل میں آنے سے جو نظام سلطنت میں بیان کی گئی تھی، یہ ظاہر ہوتا ہے کہ یہ نکتہ چینی صحیح نہیں ہے، لیکن یہ سوال پھر بھی باقی رہجاتا ہے کہ آیا ترمیم کے طریقہ میں یہ غلطی نہیں ہوگئی ہے کہ وہ کسی قدر پیچیدگی کی جانب مائل ہے۔ لیکن اس زمانے میں دستوری ترمیمات کا مذکورۂ بالا تمام تجویزوں سے زیادہ قطعی طریقہ خود قوم کی کارروائی ہے۔ خاص دستور کے مرتب کرنے کے لئے عارضی مجلس سیاسی کا طلب کرنا امریکہ کا مخصوص طریقہ سمجھا جا سکتا ہے، اس قسم کا نظام سلطنت ہر حالت میں تصدیق کے لئے عامتہ الناس کے سامنے پیش ہوتا ہے۔ ایسے نظام سلطنت جنھیں مجلس عارضی، براہ راست شائع و نافذ کردے (جیسا کہ ۱۸۹۵ء میں جنوبی کارولینا میں اور ۱۸۹۷ء میں ڈیلاویر میں واقع ہوا) اس زمانے میں شاذونادر ہوتا ہے۔ سوئزرلینڈ کی متحدہ حکومتوں اور آسٹریلیا کی دولت عامہ میں نظام سلطنت کی ترمیم کے جو طریقے رائج ہیں ان کا مقابلہ امریکہ کے طریق کارروائی سے کرنا خاص دلچسپی کا باعث ہوگا۔ سوئزرلینڈ میں ۱۸۷۴ء کے نظام سلطنت کے بموجب آئینی ترمیم کا دونوں ایوانہائے تشریعی میں معمولی کثرت رائے سے منظور ہوجانا کافی ہے اور اس کے بعد وہ قوم کے اظہار رائے کے لئے پیش کردی جاتی ہے۔ اس کی تصدیق نہ صرف کثرت رائے ہی سے ہوجانا چاہئے بلکہ شرکت میں جو مختلف صوبے شامل ہیں ان کی بھی کثرت رائے شامل ہوجانا چاہئے۔ یہ بھی شرط ہے کہ ہر دو ایوانہائے تشریعی سے جب کوئی ایوان ترمیم کی خواہش کرے یا پچاس ہزار رائے دہندے اس کے لئے درخواست دیں تو اس کے بعد ترمیم کے اختیار کرنے یا نکرنے کے متعلق عام رائے معلوم کرنا چاہئے۔ آسٹریلیا کے متحدہ نظام سلطنت میں جو طریقہ اختیار کیا گیا ہے وہ بھی قریب قریب اسی کے ہے۔ ترمیم کی تجویز مجلس وضع قانون میں ہوتی ہے اور دونوں ایوانوں میں معمولی کثرت رائے سے منظور ہونے کے بعد قوم کے سامنے پیش کردی جاتی ہے۔ اس کے قبول کئے جانے کے لئے یہ ضروری ہے کہ رایوں کی

مجموعی تعداد کے اعتبار سے کثرت حاصل ہو اور مختلف ریاستوں کا بھی زائد حصہ ان کے موافق ہو۔

قابل مطالعہ کتابیں

ارسطو "سیاسیات" (Politicls) مترجمہ جووٹ ۱۸۸۵ء کتاب سوم
ڈبلیو-ڈبلیو۔ بی "نوعیت وکیفیت سلطنت" (The Nature of the State)
۱۸۹۶ء باب سیزدہم۔
سی بورژو "قبول و تبدل ساتیر" (Adoption and Amendment of Constitutions) (ترجمہ ۱۸۹۵ء) حصۂ اول۔

اسناد مزید

گارانش "سیاسیات عامہ" (Allgemeines Staatsrecht)
ٹی وولزی۔ "علم سیاسیات" (Political Science) ۱۸۷۸ء جلد اول۔
جی-ٹی-کرٹس۔ "تاریخ آئینی ممالک متحدۂ امریکہ (Constitutional History of the United States ۱۸۹۶ء۔
جے۔فسک "تاریخ امریکہ کا نازک زمانہ" (Critical Period of American History) ۱۸۸۸ء۔
جے۔کے۔بلنچلی "نظریۂ سلطنت" (Theory of the State) ۱۸۸۵ء۔
ایچ سیجوک۔ "مبادی سیاسیات" (Elements of Politics) ۱۸۹۷ء۔
ڈبلیو ڈننگ۔ "تاریخ نظریات سیاسیہ قدیمہ و وسطیٰ" (History of Political Theories Ancent and Medieual)
افلاطون "ری پبلک" (Republic) کتاب ہشتم۔
سی-ای-اسٹیونسنز "ماخذ ہائے دستور ممالک متحدہ" (Sources of the Constitution of the United States

جے۔ شولر ''مطالعہائے دستوری'' (Constitutional Studies) ۱۸۹۷ء

ایف۔ جے۔ سٹمسن ممالک متحدہ کے وفاقی و ریاستی نظام سلطنت (Fedual & State Constutions of the United States) ۱۸۹۷ء

حصّۂ دُوّم

ساخت وہیئت حکومت

باب اوّل

تفریق اختیارات

۱۔ عاملانہ تشریعی، وعدالتانہ اختیارات کی نوعیت۔ ۲۔ علیحدگی اختیارات کا نظریہ۔ ۳۔ امریکہ وفرانس پر اس نظریہ کا اثر۔ ۴۔ زمانۂ موجودہ کی حکومتیں کس حد تک اس نظریہ پر عمل پیرا ہیں۔ ۵۔ براعظم یورپ کا انتظامی قانون ۶۔ نظریۂ تفریق اختیارات پر عام تنقید۔

۱۔ عاملانہ، تشریعی وعدالتانہ اختیارات کی نوعیت:۔ اس کتاب کے حصۂ اول میں ہم نے حکومت سے بحیثیت مجموعی بحث کی ہے اور یہ دکھایا ہے کہ سلطنت کی مجموعی قوت عمل کا تعلق افراد کے ساتھ کیا ہے۔ اب موجودہ وآئندہ ابواب کا مقصود یہ ہے کہ حکومت کی ہیئت ترکیبی کی مفصل تشریح کی جائے۔ اس کے لیئے بہترین صورت یہ ہے کہ حکومتی اختیارات کی جو تقسیم تشریعی اور عدالتانہ جماعتوں کے اندر کی جاتی ہے، اسی سے ابتدا کی جائے۔ ہر ایک حکومت جو نہایت ہی ابتدائی یا محدود حالت کے اندر مقید نہیں ہے اسے لازماً مختلف نوعیت کے فرائض کی انجام دہی کی ضرورت محسوس ہوتی ہے۔ مثلاً مجلس وضع قوانین کے رکن، حاکم مال اور جج کو جو فرائض انجام دینا پڑتے ہیں ان میں نہایت ہی بیّن فرق ہے۔ رکن مجلس کو وہ فرائض انجام دینا پڑتے ہیں جو قانون سے تعلق رکھتے اور وضع قوانین پر مشتمل ہوتے ہیں۔ پارلیمنٹ، مجلس بلدی، ترمیم نظام حکومت کے لیئے عارضی مجلس

یہ سب وضع قانون کی جماعتیں ہیں۔ نظم معاشرت کی ابتدائی حالتوں میں اگرچہ
اس فرض کے پورا کرنے کی کوئی اہمیت نہیں ہوتی کیونکہ اس زمانے
میں بالارادہ قانون بنانے کا خیال بہت کم پیدا ہوتا ہے مگر زمانۂ جدیدہ کے
پیچیدہ حالات میں اس کی اہمیت بہت بڑھ گئی ہے اور اس کی مستقل ضرورت
قائم ہوگئی ہے، اگر یہ دیکھا جائے کہ قانون پر عمل ہونے اور اس کا مفہوم
قرار دینے کے قبل اس کا وضع ہوجانا ضروری ہے تو اس اعتبار سے حکومت
کے اختیارات میں توضیع قانون کا فرض، اخص الخاص فرض قرار پاتا ہے۔ جج اسٹوری
نے اپنے "تشریحات نظام سلطنت" (Commentavies on the Constitution)
میں لکھا ہے کہ "وضع قانون کا اختیار ہر ایک آزاد حکومت میں ایک بہت
بڑی اور غالب قوت ہے"۔ اگر محض اصولی نظر سے دیکھا جائے تو حکومت کا
عاملانہ فرض (یعنے قانون کا نافذ کرنا) دوسرے درجہ کا معلوم ہوتا ہے
جو بلا غور و فکر انجام پا سکتا ہے، لیکن نفس الامر میں حکومت کی عاملانہ شاخ
کے فرائض نہایت ہی اہم حیثیت رکھتے ہیں، قانون کتنی ہی توضیح اور
شرح و بسط کے ساتھ بنایا جائے تاہم اس سے مفر نہیں ہے کہ قانون کا
عمل میں لانا جن لوگوں کے ہاتھ میں ہو بہت کچھ ان کے اختیار تمیزی پر
انحصار کیا جائے۔ بہت سے کام ایسے ہوتے ہیں (خاصکر غیر سلطنتوں کے
تعلقات کا معاملہ) جن میں حکومت کی شاخ عاملانہ کو بغیر کسی قسم کی معینہ
ہدایات کے عمل کرنا چاہیئے، اور اس خصوص میں اسے یہ ہرگز نہیں سمجھا
جا سکتا کہ وہ محض حکومت کی شاخ وضع قانون کی کارکن ہے، سلطنت کی
منتظم مادّی طاقت یعنے فوج، بیڑہ، پولیس، وغیرہ عاملانہ جماعت کے زیر حکم
ہوتے ہیں بلکہ ایک معنی کر کے وہ بھی عاملانہ جماعت کے جزو ہوتے ہیں۔
اہل ملک کو فرداً فرداً حکومت کے جس حصے سے واسطہ پڑتا ہے وہ بھی
عاملانہ جماعت یعنی پولیس، حکام مال، عاملان ٹپہ وغیرہ ہیں۔ اصل یہ ہے کہ
زمانۂ حال کی حکومتوں میں فوج اور بیڑے کو چھوڑ کر بھی عاملانہ جماعت کی
تعداد باقی دو جماعتوں سے بہت بڑھی ہوئی ہے، ممالک متحدۂ امریکہ کے

عاملانہ ملازمان ملکی کی تعداد پانچ لاکھ کے قریب ہے، برخلاف ازیں مقننہ جوں اور کانگرس کے ارکان کی تعداد (۱۹۲۰ء میں) سات سو سے کم تھی حکومت کے اعضائے عدالتی جن کا فرض یہ ہوتا ہے کہ وہ زیر بحث واقعہ پر قانون کا اطلاق کریں، وہ بھی اگرچہ عاملانہ جماعت کی طرح اصولاً مجلس وضع قانون سے کم درجہ پر نظر آتے ہیں مگر حقیقتاً وہ ایک ایسا کام انجام دیتے ہیں جو غایت کے لحاظ سے اہل ملک کے لئے سب سے زیادہ اہم ہے، اور ممالک متحدہ امریکہ میں تو اس جماعت کو نظام سلطنت کے متعلق بھی ایک خاص فرض انجام دینے کی اہمیت حاصل ہے۔

۲۔ **تفریق اختیارات کا نظریہ**۔ زمانہ حال کی عمومی حکومت کے آغاز اور خاص کر اٹھارھویں صدی کی سیاسی تحریروں میں یہ امر علم سیاست کے اہم مسلمات میں داخل تھا کہ حکومت کی یہ تینوں شاخیں یعنے تشریعی عاملانہ و عدالتانہ جماعتیں ایک دوسرے سے الگ رکھی جائیں۔ ان میں سے ہر ایک شاخ کا کام علحدہ علحدہ اشخاص کی جماعتوں کے سپرد ہونا چاہیئے اور کسی ایک جماعت کو کسی دوسری جماعت پر کسی قسم کا غالب اختیار نہ ہونا چاہیئے۔ خیال یہ تھا کہ اس صورت سے عوام کی آزادی کی ایک خاص ضمانت ہوجائے گی بلکہ درحقیقت اسی کو بہترین ضمانت سمجھتے تھے یہی طریقہ نظریۂ تفریق اختیارات کے نام سے موسوم ہے، اس کہنے کا یہ منشا نہیں ہے کہ اٹھارھویں صدی میں یہ ایک بالکل نیا خیال پیدا ہوا تھا، اس کا سُراغ ارسطو کے زمانے تک چلتا ہے، پالیبیس نے اپنی "تاریخ روما" کی چھٹی کتاب میں جہاں رومانی نظام سلطنت پر بحث کی ہے تفصیل کے ساتھ ان متوازن اختیارات کا ذکر کیا ہے جو سینات کانسل اور ٹریبیون کو تفویض کئے گئے تھے اور خود بھی اس پر اپنی پسندیدگی کا اظہار کیا ہے، لیکن یہ ایک طبعی امر تھا کہ شاہانہ مطلق العنانی کے زوال اور ۱۶۸۸ء کے انگریزی انقلاب کی سبق آموز مثال کے بعد وہ نظریات خاص طور پر مقبول ہوجاتے جو عوام کے اقتدار اعلیٰ کے امکانات کو عملی صورت میں

لانے کی طرف رہبری کر سکتے تھے۔ مانٹسکیو مصنف "روح قوانین" (۱۷۴۸ء) (Spirit of Laws) نے اس نظریہ کو ایک مخصوص و پرزور صورت میں پیش کیا جس کا لازمی نتیجہ یہ ہونا تھا کہ آیندہ کے سیاسی تنظیمات پر اس کا پائیدار اثر پڑتا۔ وہ لکھتا ہے کہ "اگر تشریعی و عاملانہ اختیارات ایک ہی شخص یا ایک ہی جماعت کے اندر جمع ہو جائیں تو پھر کسی قسم کی آزادی باقی نہیں رہجاتی کیونکہ یہ اندیشہ لگا رہتا ہے کہ بادشاہ یا سینات اولاً ظالمانہ قانون بناوے اور پھر اس کے بعد خود ہی اس قانون کو ظالمانہ طور پر عمل میں لائے۔ علیٰ ہذا اگر عدالتی اختیارات، عاملانہ و تشریعی اختیارات سے علیحدہ نہ کیئے جائیں تب بھی آزادی باقی نہیں رہتی۔ اگر اسے قانون سازی کی قوت کے ساتھ جمع کر دیا جائے تو اہل ملک کی زندگی و آزادی کے اختیار پر کوئی قید باقی نہیں رہتی کیونکہ جو جج ہوگا وہی قانون کا بنانے والا بھی ہوگا۔ اگر اسے عاملانہ قوت کے ساتھ ملا دیا جائے تو جج کو ایک ظالم خودسر کی قدرت حاصل ہو جائیگی"[1] انگلستان کے مقنن اعظم بلیکسٹن نے بھی اپنی تصنیف "تشریحات قوانین انگلستان" (۱۷۶۵ء) (Commentavies on the Laws of England) میں اسی قسم کی رائے ظاہر کی ہے۔ وہ لکھتا ہے کہ "تمام مطلق العنان حکومتوں میں اقتدار اعلیٰ یعنی قوانین کے بنانے اور ان کے نافذ کرنے کا اختیار ایک ہی شخص یا ایک ہی جماعت کو حاصل ہوتا ہے اور جب یہ دونوں قوتیں ایک ہی ذات واحد میں مجتمع ہو جاتی ہیں تو پھر آزادی عامہ کوئی شئے نہیں رہجاتی"۔ ان دونوں مصنفوں نے تقسیم اختیارات کا جو نظریہ بیان کیا ہے اس کی جانب ان کا خیال برطانیہ کے نظام حکومت کے تجربہ سے منعطف ہوا ہے۔ جس زمانے میں انھوں نے یہ کتابیں لکھی تھیں اس زمانے میں طریق کابینی (مجلس وزرا کا طریقہ) ابھی ابتدائی حالت میں تھا۔ عملی حیثیت سے وضع قانون کا اختیار اور عاملانہ اقتدار جس طرح اب مجلس کابینہ (یعنے مجلس وضع قوانین کی ایک چیدہ جماعت) کے

[1] "روح قوانین" کتاب نہم باب ششم (Esprit des Lais)

ہاتھ میں جمع ہوگیا ہے یہ حالت اس وقت علانیہ پیدا نہیں ہوئی تھی۔ مانٹسکیو کے وقت کی برطانوی وزارت نے ہنوز ایک ذات واحد کی حیثیت نہیں پیدا کی تھی، وہ اپنے اراکین کے تخالف رائے کو جائز رکھتی تھی اور کل وزرا نہ ایک ہی وقت میں مقرر ہوتے اور نہ ایک ہی ساتھ علیحدہ ہوتے تھے۔ پس اس زمانے کے بعد سے برطانوی نظام حکومت میں جس امر کو سب پر تقدم حاصل ہوگیا اس کے سمجھنے میں مانٹسکیو سے اگر کسی قدر فروگذاشت ہوگئی تو اس میں وہ معذور تھا، اس نے یہ خیال کیا کہ بادشاہ اور ہر دو ایوانہائے پارلیمنٹ کو جو ایک دوسرے پر کوئی فوقیت نہیں حاصل ہے اور عدالت کا صیغہ ایک بڑی حد تک ان دونوں سے آزاد ہے اس سے یہ توازن اختیارات قائم ہے۔ بلیکسٹن نے محض ایک مقنن کی حیثیت سے نظام سلطنت پر نظر ڈالی اس لیئے وہ مجلس وزرا کو کوئی چیز ہی نہیں سمجھتا؛ اس وقت تک قانونی حیثیت سے ارکان وزارت محض بادشاہ کے ملازم متصور ہوتے ہیں۔ ان کا سیاسی اتحاد عمل اور مجلس وضع قوانین کی رکنیت رواج کی بنا پر قائم ہے، اس کی کوئی قانونی بنیاد نہیں ہے۔

۳۔ امریکہ و فرانس پر اس نظریے کا اثر۔ پس اٹھارھویں صدی میں سیاسیات کے متعلق لکھنے والوں کے نزدیک یہ ایک مسلمہ عقیدہ سا ہوگیا کہ تقسیم اختیار کا اثر آزادی عامہ پر پڑتا ہے۔ اس امر کا نہایت ہی اہم اثر ممالک متحدۂ امریکہ کی تاریخ پر پڑا۔ جب ریاستوں کی حکومتیں قائم ہوئیں تو اس اصول مسلمہ نے قوہ سے نکل کر فعل کی صورت اختیار کی اور حکومت کی مختلف شاخوں میں تفریق کردی گئی، یہ تفریق اگرچہ بالکل مکمل نہیں تھی پھر بھی بہت وسیع الاثر تھی ریاستوں کے گورنروں اور مجلس وضع قوانین کا آزادانہ انتخاب، گورنروں کو مجلس کے برطرف کرنے کے اختیار کا نہ ہونا نظام سلطنت میں داخل کرلیا گیا تھا، اور یہ طریق امریکہ کے خاص طریق حکومت کے اساسی جزو کی حیثیت سے اب تک قائم ہے۔ یہ امر کہ یہ طریقہ بالقصد و بالارادہ اختیار کیا گیا تھا اس سے ظاہر ہے کہ میساچوسٹس کے ۱۷۸۰ء والے نظام حکومت میں

یہ عبارت درج تھی (جو اکثر نقل کی جاتی ہے) کہ اس دولت عامہ کی حکومت میں قانون سازی کے صیغے کو کبھی عاملانہ وعدالتانہ اختیارات کے عمل میں لانے کا حق نہ ہوگا، نہ جماعت عاملانہ وضع قوانین یا عدالت کے اختیار عمل میں لائیگی اور نہ جماعت عدالتی تشریعی یا عاملانہ اختیار سے کام لے سکے گی۔ آخر تک یہ حکومت قوانین کی حکومت ہوگی، افراد کی حکومت نہیں ہوگی" (حصۂ اول دفعہ ۳۰)

۱۷۸۷ء میں جو مجلس عارضی متفقہ نظام سلطنت کے مرتب کرنے کے لئے مقرر ہوئی اس پر بھی اس نظریے کا بہت بڑا اثر پڑا۔ اس کے ارکان نے یہ ضرور تسلیم کیا کہ اصول تفریق کی سختی میں کسی قدر اعتدال پیدا کرنا چاہیئے مگر فی الجملہ انھوں نے اس اصول کو تسلیم کر لیا تھا، اور اسی کو ممالک متحدہ کے نظام سلطنت کی بنیاد قرار دیا فیڈرلسٹ[1] میں یہ لکھا گیا ہے کہ "تشریعانہ عاملانہ وعدالتانہ اختیارات کا ایک ہی جگہ جمع ہو جانا خواہ وہ محدودے چند افراد کے ہاتھوں میں ہو یا ایک جماعت کثیر کے ہاتھ میں ہو اور یہ افراد و جماعت خواہ موروثی ہو یا اپنی طور پر قائم ہوگئی ہو یا انتخاب شدہ ہو ہر حال میں یہی کہنا پڑتا ہے کہ یہی ہو بہو مطلق العنانی ہے"

لیکن ۱۷۷۶ء و ۱۷۸۰ء میں مختلف ریاستوں میں جو نظامہائے حکومت مرتب ہوئے اور ۱۷۸۷ء میں جو متحدہ دستور ترتیب دیا گیا ان میں بھی حکومت کی تفریق اختیارات کو قطعی و کامل طریق پر نہ اختیار کرنے سے بالطبع یہ سوال پیدا ہوتا ہے کہ کس حد تک اس قسم کی تفریق ممکن ہے اور اگر یہ اصول کامل طور پر اختیار کیا جائے تو اس سے کیا صورت ظہور پذیر ہوگی۔ اس سے جس قسم کا نظام سلطنت قائم ہوگا اس کا خاکہ یہ ہوگا کہ ایک مجلس وضع قوانین ہوگی جسے براہ راست قوم نے منتخب کیا ہوگا۔ عاملانہ حکام کی ایک جماعت ہوگی جسے مجلس وضع قوانین کے

---

[1] یہ وہ مقالات کا مجموعہ ہے جو ہملٹن، مڈیسن اور جے نے دستور امریکہ کی حمایت میں لکھے تھے۔

اثر سے علٰحدہ یا تو قوم نے منتخب کیا ہوگا یا قوم کی منتخب کردہ جماعت نے اسے مقرر کیا ہوگا، اسی طرح ججوں کا بھی انتخاب ہوگا اور اپنی مدت ملازمت اور اپنے معاوضے کے لیئے وہ مجلس وضع قوانین و جماعت عاملانہ دونوں سے آزاد ہوں گے۔

لیکن اب بھی یہ سوال رہجاتا ہے کہ حکام اگر اپنے فرض منصبی کو پورا نہ کریں یا اپنے قانونی اختیارات سے تجاوز کر جائیں اور اس صورت میں عدالت میں ان پر مقدمہ چلایا جائے تو یہ امر تفریق کامل کے خلاف ہوتا ہے یا نہیں۔

جب براعظم یورپ کے انتظامی قانون پر بحث ہوگی اس وقت اس مسئلہ پر غور کیا جائے گا لیکن یہاں پر ہم یہ فرض کیئے لیتے ہیں کہ حکومت کے تینوں صیغوں کے انتخابات علٰحدہ علٰحدہ ہوئے اور ہر ایک صیغہ کے عہدہ دار اپنے قیام ملازمت کے متعلق ایک دوسرے سے بالکل آزاد ہیں تب بھی تفریق کامل کا ہونا مترتب نہیں ہوتا اور حقیقت یہ ہے کہ تفریق کامل کا ہونا ایک خیال محال ہے۔ حکام جن قوانین کو نافذ کریں گے اور عدالتیں جن قوانین کے موافق فیصلہ کریں گی وہ بہر نوع وہی قانون ہوں گے جنھیں مجلس وضع قوانین نے بنایا ہوگا۔

یہ بھی خیال رکھنا چاہیئے کہ ممکن ہے کہ اس طرح سے وضع کیا ہوا قانون بے انتہا ظالمانہ و نامنصفانہ ہو۔ پھر بھی حکام اور ججوں کو اسی کو عمل میں لانا ہوگا اور اسلیئے تفریق اختیارات سے فی حد ذاتہٖ انفرادی آزادی کی ذمہ داری نہیں ہوتی۔

فرانس کے دور انقلابی میں اس تفریق نے جو اثر پیدا کیا وہ کسی طرح اُس اثر سے کم نہ تھا جو ممالک متحدہ امریکہ میں پیدا ہوا۔ سنہ ۱۷۸۹ع کی مجلس ترکیب نظام سلطنت نے نئی حکومت کی ترتیب ہیئت میں اسے بنیادی اصول کے طور پر اختیار کیا۔ اپنے نظام سلطنت کے شروع میں انھوں نے تمہید اً جو "اعلان حقوق" شامل کیا ہے اس کی سولھویں دفعہ میں یہ لکھا ہے کہ:

"وہ تمام نظم معاشرت جس میں تفریق اختیارات معین و مشخص نہ ہوگیا ہو اس کا کوئی نظام سلطنت نہیں ہوتا" اس عام اصول کے موافق، اس نظام سلطنت کی رو سے ایسی مجلس وضع قوانین مقرر کی گئی جس کے برطرف کرنے کا اختیار بادشاہ کو نہیں دیا گیا۔ وزرا اور دوسرے حکام اس میں شامل

ہونے سے ممنوع قرار پائے تھے، قانون کی ہدائت کا حق بادشاہ کو حاصل نہیں تھا، اور حق التوا بھی جزوی طور پر ملا تھا۔ اور قوم کے منتخب کردہ ججوں کا تعین کیا گیا تھا، بعد میں ۱۷۹۵ء کے نظام سلطنت نے اس تفریق میں یہ تبدیلی کر دی کہ ایک مرکب جماعت عاملانہ یعنے ڈائرکٹری مقرر کی جس کا انتخاب خود مجلس وضع قوانین کی طرف سے ہوتا تھا۔

۴۔ زمانۂ موجودہ کی حکومتیں کس حد تک اس نظریہ پر عمل پیرا ہیں

انیسویں صدی کے دوران میں تفریق اختیارات کے اس نظریہ کی سابق منزلت بہت کچھ گھٹ گئی ہے، برطانوی نظام سلطنت کی نمایاں مثال نے اسے ایک مسلمہ عام تجویز کے درجہ سے گرا دیا ہے، مانٹسکیو کے بعد سے برطانیہ میں طریق کابینی کی ترقی نے قانون سازی اور قوت عاملانہ دونوں کے اختیارات ایک ہی جماعت کے ہاتھوں میں مجتمع کر دیئے ہیں لیکن یہ کہنا بالکل خلاف ہے کہ اس کی وجہ سے برطانیۂ عظمیٰ میں آزادی عامہ کو کسی قسم کا نقصان پہنچا ہے۔ برطانوی نظام سلطنت کی صورت موجودہ میں عاملانہ حکومت کی انجام دہی اٹھارہ یا بیس آدمیوں کی ایک جماعت کے ہاتھ میں ہوتی ہے، اس کے ساتھ ہی توضیع قوانین کی کارروائی کی سربراہی بھی انھیں لوگوں کے ہاتھ میں ہوتی ہے کیونکہ مجلس وضع قوانین کا حصۂ غالب یعنی دارالعوام ان کی کارروائیوں کی تائید کے لئے تیار رہتا ہے۔ پس اس طرح تقسیم اختیارات کے خیال کے بالکل مخالف صورت نظر آتی ہے۔ عاملانہ عہدہ دار اپنے عہدوں پر اسی وقت تک قائم رہتے ہیں جب تک وضع قانون کی قوت ان کے ہاتھ میں ہوتی ہے لیکن نظام سلطنت کے قانونی نظریہ میں اب بھی یہی نظر آتا ہے کہ مخالف طاقتیں کم و بیش ایک متوازن حد پر قائم ہیں یعنے بادشاہ اور اس کے وزرا عاملانہ حکومت کا کام انجام دیتے ہیں اور ایوانہائے پارلیمنٹ قانون بناتے ہیں۔ (قانونی نظریہ کے موافق وزرا کا تقرر بادشاہ کی مرضی سے ہوتا ہے اور قانوناً وہ محض بادشاہ کے ملازم سمجھے جاتے ہیں) انگلستان کے مشہور اقتصادی مصنف اور مضمون نگار

والٹر بیجہٹ نے اپنی کتاب "نظام سلطنت انگلشیہ" (۱۸۶۷ء English Constitution) میں برطانوی حکومت کا جس طرح تجزیہ کر کے دکھایا ہے اس سے یہ ظاہر ہو گیا ہے کہ برطانوی نظام سلطنت کے متعلق سابق میں جو خیالات قائم تھے، وہ کابینی حکومت کی ترقی کی وجہ سے موجودہ حالات کے بالکل منافی ہو گئے ہیں، اور بعض بعض مراتب و مراحل ایسے ہیں جن سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ عملی حیثیت سے برطانوی نظام حکومت میں بعض صورتیں تقسیم اختیارات کی قائم ہیں، جن میں سب سے زیادہ قابل لحاظ صورت ججوں کے عہدے کی میعاد ہے، چونکہ ان کا تقرر زندگی بھر کے لئے یا اس وقت تک کے لئے ہوتا ہے جبتک کہ وہ اپنے کام کو خوبی کے ساتھ انجام دیتے رہیں اس لئے وہ عملاً آزاد رہتے ہیں۔

علیٰ ہذا فرانس و اطالیہ کی موجودہ پارلیمنٹی حکومتوں میں بھی تقسیم اختیارات نظر نہیں آتی۔ فرانس میں صدر جمہوریہ کا انتخاب مجلس وضع قوانین کی طرف سے ہوتا ہے اور اس کے وزرا قانوناً تو نہیں مگر عملاً دار النائبین کے فریق غالب کے قائم مقام ہوتے ہیں۔ اسی طرح شاہ اطالیہ بھی فریقانہ وزارت کے ذریعہ سے حکومت کرتا ہے۔ جرمنی میں دستور متفقیہ پر جس طرح عمل ہوتا تھا اس میں حکومت کے اختیارات منقسم نہیں تھے متفقیت کی عاملانہ قوت شہنشاہ جرمنی کے ہاتھ میں بھی اور شاہ پرشیا ہونے کی حیثیت سے وضع قوانین کے معاملہ میں بھی اسے بہت کچھ اقتدار حاصل تھا اولاً یہ کہ بہت سے امور ایسے تھے جو "بنڈسراتھ" (یعنے مجلس نمایندگان ملوک) میں اس وقت تک منظور نہیں ہو سکتے تھے جبتک کہ شہنشاہ کا مقرر کردہ وکیل اس پر رضامند نہ ہو۔[1] فوج، بیڑا، کروڑگیری (محصول اشیائے صنعتی اندرون ملک) کے موجود الوقت قواعد میں ہر طرح کا تغیر و تبدل اس ضمن میں داخل تھا اسی توسط سے اسے یہ بھی اختیار حاصل تھا کہ اپنی طرف سے جو قانون چاہے پیش کرے۔

[1] نظام سلطنت متفقیہ دفعات ۳۵ و ۳۶۔

"بُنڈیسراتھ" کی اٹھاون[۱] رایوں میں سے سترہ رائیں اس کے زیر اثر ہوتی تھیں اور آئینی تغیرات کے متعلق اسے حقِ امتناع حاصل تھا۔

ممالک متحدۂ امریکہ تک کے نظام سلطنت کی رو سے تقسیم اختیارات کا اصول صرف منقسم حکومت میں ایک معتدل حد کے اندر اختیار کیا گیا ہے۔ یہ بھی نہیں ہے کہ جماعت عاملانہ وضع قوانین کی شرکت سے بالکل محروم ہو کیونکہ کانگرس کے منظور کردہ قوانین کے امتناع کا حق ایک حد تک رئیس جمہوریہ کو حاصل ہے اور اپنے صدارتی پیغامات کے ذریعہ سے اسے ایک ایسی قوت حاصل ہے جو ہدائت کے مماثل ہے۔ نہ یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین عاملانہ حکومت کی شرکت سے بالکل علیحدہ ہو کیونکہ معاہدات و تقررات کے لئے مجلس سینیات کی منظوری ضروری ہے۔ ججوں کا تقرر عاملانہ جماعت کی طرف سے ہوتا ہے اور عدالتوں کو یہ اختیار حاصل ہے کہ حکومت کی دوسری دونوں شاخوں کی نسبت یہ فیصلہ کریں کہ ان کے کام نظام سلطنت کے موافق ہیں یا نہیں۔ نظام سلطنت کے قانون کے موافق جس قلیل حد تک تفریق اختیارات کو روا رکھا گیا ہے حکومت کی عملی کارروائی میں اس کی وسعت اور بھی زیادہ ہو جاتی ہے، یہاں سیاسی گروہ بندی کی موجودگی ایک اہم جزو ہے۔ یہ طریق گروہ بندی اگرچہ حکومت کے قانونی نظم وعمل کے دائرہ سے باہر ہے مگر مجلس وضع قانون اور عاملانہ حکومت کے ممتاز ارکان کے درمیان یہی فریقانہ طریق ربط و اتحاد کا باعث ہوتا ہے۔ جب کبھی ایسا ہوتا ہے کہ حکام عاملانہ اور ایوانہائے کانگرس کے فریق غالب ایک ہی گروہ سے ہوتے ہیں، تو پھر وہ دونوں ایک ہی خیالات و اثرات کے تحت میں کام کرتے ہیں اور باتفاق ہمدیگر ایک ہی مقصد کے حاصل کرنے میں سرگرم رہتے ہیں۔ چنانچہ ۱۸۹۵ء سے ۱۹۱۱ء تک برابر ایسا ہی ہوتا رہا ہے۔ بیشک یہ خیال ہو سکتا ہے کہ ممالک متحدۂ امریکہ میں

---

[۱] ۱۹۱۱ء میں جب الساس لورین کو تین رائیں عطا کی گئیں تو بُنڈسراٹ کی رائیں اکسٹھ تک بڑھ گئیں۔

سیاسی گروہ بندی کا ایسے منضبط طور پر اور ایسے پرزور طریقے سے نشو و نما پانا اس کوشش کا ایک "طبعی" نتیجہ ہے کہ حکومت کے اختیارات ایک دوسرے سے جدا رکھے جائیں گویا خود فطرت ہی نے یہ فکر کر دی تھی کہ وہ ایک نئے نظام ترکیبی کی غلطی کی اصلاح کر دے، یہ فعل بالکل ایسا ہی ہے جیسا فطرت کی طرف سے ایک شکستہ عضو کی درستی میں ظاہر ہوتا ہے[1]۔ ریاستی حکومتوں میں تفریق اختیارات نسبتاً زیادہ مکمل ہے۔ قوم کی طرف سے گورنر، جماعت عاملانہ مجلس وضع قوانین اور ججوں کا علیحدہ علیحدہ انتخاب نظام سلطنت کی مروجہ ترتیب کے موافق ہر جگہ شائع و ذائع ہے۔ اتحاد کی تقریباً ہر ایک ریاست میں والی کو امتناع کے جزوی اختیارات اور مجلس وضع قوانین کے نام پیغامات بھیجنے کے حق کا حاصل ہونا گویا اس اصول کی سختی کو نرم کر کے اس سے تجاوز کرتا ہے[2]۔ علاوہ ازیں تمام ریاستوں میں عدالتوں کو یہ حق حاصل ہے کہ ارکان حکومت کے سرکاری افعال کے متعلق شکایات کی سماعت کر سکیں۔

۵۔ براعظم یورپ کا انتظامی قانون۔

براعظم یورپ کے ممالک میں اصول تفریق اختیارات کا استعمال جس طرح کیا جاتا ہے وہ اہل امریکہ کے خیالات سے بالکل مختلف ہے۔ حکومت کے عہدہ دار سرکاری حیثیت سے جو کچھ کریں اس کے لئے وہ عام عدالتوں میں بازپرس کے لئے طلب نہیں کئے جا سکتے، نہ عدالت کو یہ مجاز ہے کہ مجلس وضع قوانین کے

---

[1] الف۔ گڈنو "سیاسیات و نظم و نسق" (Politics and Administration)

[2] آر۔ ال۔ اشلی نے (امریکی سلطنت متفقیہ سنہ ۱۹۱۱ئیں) جو اندازہ کیا ہے اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ سنہ ۱۹۱۱ئیں چھیالیس ریاستوں میں سے روڈ آئلینڈ، اور یا یو شمالی کیرولینا، کے سوا اور تمام ریاستوں میں والی کو حق امتناع حاصل تھا۔ تین ریاستوں میں کسی امتناع کو باطل کرنے کے لئے تین خمس رایوں کی ضرورت تھی۔ انتالیس ریاستوں میں دو تہائی رائیں کافی تھیں اور گیارہ ریاستوں میں معمولی کثرت رائے درکار تھی۔ بعض ریاستیں کثرت رائے کا شمار منتخب شدہ ارکان کے فیصلہ کے حساب سے کرتی ہیں اور بعض ارکان موجودہ کے اعتبار سے۔

کسی قانون کے جواز کے متعلق بحث کرسکے۔ اس طریق کار کو تفریق اختیارات کے اصول پر اس طور سے مبنی کیا جاتا ہے کہ عاملانہ و عدالتانہ جماعتیں حکومت کی تیسری شاخ مجلس قوانین کے زیر اقتدار آجانے سے محفوظ رہیں، لیکن اس حفاظت کا نقصان اہل ملک کو فرداً فرداً برداشت کرنا پڑتا ہے۔ تفریق کے اس مغالطہ آمیز طریق کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ جماعت عاملانہ کی قوت بہت بڑھ جاتی ہے۔ حکومت کی عاملانہ و عدالتانہ شاخوں میں جو تعلقات اس طرح پیدا ہوسکتے ہیں، ان پر کسی آیندہ باب میں زیادہ تفصیل سے بحث کیجائیگی۔

۶۔ **نظریۂ تفریق اختیارات پر عام تنقید**۔ آخر میں یہ غور کرنا باقی ہے کہ تفریق اختیارات کے نظریہ کو کس حد تک قرین صحت سمجھا جاسکتا ہے۔ مانٹسکیو اور بلیکسٹن کے اقتباسات بالا میں اسے جس طرح کے مسلمہ عام اصول کے رنگ میں ظاہر کیا گیا ہے اس اعتبار سے تو وہ بلا شک و شبہہ غلط ہے، یہ صحیح نہیں ہے کہ جہاں کہیں اختیارات عاملانہ و اختیارات وضع قوانین ایک ہی شخص کے پاس جمع ہوجائیں، وہاں آزادی عامہ باقی نہیں رہتی۔ صرف برطانیۂ عظمیٰ کی مثال اس کے ثبوت کے لئے کافی ہے۔ یہ بھی صحیح نہیں ہے کہ حکومت کے اختیارات کی اگر تفریق ہوجائے تو لازماً شخصی آزادی کی ضمانت ہوجاتی ہے اور ظلم و جور کا امکان باقی نہیں رہتا ہے اور اس سے فی نفسہٖ و بذاتہٖ "اشخاص کی نہیں بلکہ قوانین کی حکومت" قائم ہوجاتی ہے۔ اسی طرح اگر حکومت کی ایک ہی مجلس یا ناظموں کی ایک ہی جماعت سب کام انجام دیتی ہو تو اس سے یہ لازم نہیں آتا کہ وہ لامحالہ مطلق العنانہ طریق پر کاربند ہوجائے گی نہ اس سے یہ مستنبط ہوتا ہے کہ عاملانہ عہدہ دار اور وضع قوانین کی مجلس اگر انتخاب سے مقرر ہو اور وہ علحدہ علحدہ کام کریں تو وہ لامحالہ مفاد عامہ کو مد نظر رکھکر کام کریں گے۔ لیکن اگرچہ اس قسم کا کوئی مسلمہ عام اصول موضوعہ نہیں قرار دیا جاسکتا پھر بھی یہ صحیح ہے کہ معاملات عامہ کی کارروائی میں اختیارات کا ایک حد تک منقسم ہوجانا حکومت کے کاموں میں متانت پیدا کرنے کا باعث ہوتا ہے۔ جماعت عاملانہ اور جماعت وضع قوانین کی ترکیب میں جن مختلف شرائط کی

ضرورت ہے ان کی بحث آیندہ ابواب میں ہو گی لیکن یہ ظاہر ہے کہ دونوں کو بالکل ایک کر دینا کسی طرح مناسب نہیں ہو سکتا۔ محکمہ عدالتی کی تفریق اختیارات کے باب میں سب نے یہی موزوں سمجھا ہے کہ کم از کم انھیں عہدہ پر قائم رہنے میں آزادی ملنا چاہیئے۔ بعض جماعت عاملانہ کا مجلس وضع قوانین کے زیر اثر ہونا (جیسا کہ برطانیۂ عظمیٰ کے طریق کابینہ میں ہے) یا ریاستہائے امریکہ کی حکومتوں کے مروجہ طریق کی پیروی کرنا یہ ابھی بحث طلب مسئلہ ہے؛ اس کا فیصلہ بہ توقف کہ مخصوص حالات اور اس کے سابقہ تاریخی واقعات پر مبنی ہے۔ اہل امریکہ کا میلان طبیعت اس طرف ہے کہ حکام کا انتخاب عوام کی رائے سے ہونا چاہیئے۔ بہت سے قابل لکھنے والوں نے امریکی طریق کی بہت خوبی کے ساتھ تائید کی ہے از انجملہ اے لارنس لوول نے اپنے "مضامین دربارۂ حکومت" (Essays on Government) میں اور جان فسک نے اپنی کتاب "امریکہ کی حکومت دیوانی" (Civil Government in America) میں اس پر بحث کی ہے، دوسری طرف اہل انگلستان کا میلان یہ ہے کہ وہ ان اختیارات کے مجلس کابینہ کے ہاتھ میں مجتمع ہونے کو اپنے طریق حکومت کی بہت ہی قابل قدر خصوصیت سمجھتے ہیں۔

کتب قابل مطالعہ

مانٹسکیو۔ روح القوانین (Esprit des Lois) (۱۷۴۸ء) کتاب نہم باب ششم

رسالۂ فیڈرسٹ (Federist) ۱۷۸۸ء مضامین شمارۂ ۴۷ لغایت ۵۱۔

ڈبلیو بیجہٹ۔ نظام سلطنت انگلشیہ (English Cinstitution)

اسناد مزید

پالیبیس۔ تاریخ روما (History of Rome) کتاب ششم۔

ایف۔ گڈ نو۔ مقابلتی انتظامی قوانین (Comparative Administrative Law) ۱۸۹۷ء۔

ایم۔ الیف ہیلی۔ دساتیر فرانس (Les Constitutions de la France) ۱۸۸۰ء

الف۔ گڈنو۔ سیاسیات و انتظامات (Politics and Administration) سنہ ۱۹۰۰ء

ا ے۔ ایل۔ لوئل۔ مضامین در بارۂ حکومت (Essays on Government) سنہ ۱۸۸۹ء

جے۔ فسک۔ امریکہ کی حکومت دیوانی (Civil Government in America) سنہ ۱۸۹۱ء

باب دوم

مجلس وضع قوانین

۱ مجلس وضع قوانین - عام شرائط، طریق کارروائی وغیرہ - ۲ دو ایوانی طریقہ - اس کے اختیار کرنے کے وجوہ ۳ ایوانہائے اعلیٰ کی ہئیت ترکیبی - ۴ دونوں ایوانوں کے درمیان تقسیم اختیارات - ۵ بلاواسطہ قانون سازی، ہدایت و مراجعہ -

۱- مجلس وضع قوانین، عام شرائط، طریق کارروائی وغیرہ

سابق باب میں یہ بیان ہوچکا ہے کہ حکومت کی مختلف شاخوں کی ترکیب میں ایسے تعریفات کا ہونا ضروری ہے جن سے ہر ایک کی مختص ضرورتیں پوری ہوسکیں۔ عاملانہ حصہ کا تعلق بحث مباحثہ کے بجائے عملی کارروائی سے زیادہ رہتا ہے، اس کے ضروریات میں شرط اول اس کی مستعد کاری اور اتحاد مقصد ہے۔ عدالتانہ حصہ کے لیئے رائج الوقت قانون کی نفاذ پذیری سے علمی و اصطلاحی واقفیت اور اس طرح کا تربیت یافتہ بلکہ استدلالی ملکہ جو قانون کو برمحل کام میں لانے کے لیئے درکار ہو سب شرائط سے بالاتر شرط ہے۔ اس کے برعکس، مجلس وضع قوانین کا وصف اعلیٰ یہ ہے کہ وہ ایک مشاورتی یا غور و بحث کی مجلس ہے اور غور و بحث کے لیئے ایک عقل کے بجائے دو عقلیں زیادہ بہتر ہیں، اور دو کے بجائے دو سو اور زیادہ موزوں ہیں۔ وضع قوانین کی جماعت میں کثیر التعداد اشخاص کا ہونا ضروری ہے جو بیشمار اغراض،

سنائر نقطہائے نظر اور قوم کے مختلف حقوق کی نمایندگی کرتے ہوں۔ مجلس وضع قوانین کی وسعت کے لئے یہ نہیں کہا جا سکتا کہ فلاں حد اس کے لئے موزوں و مناسب ہے کیونکہ تعداد کی زیادتی سے ایک طرف اگر عقلی فائدہ ہوتا ہے تو دوسری طرف انتظام مجلس کا سنبھالنا مشکل ہو جاتا ہے۔ فرانس کی مجلس ترکیبی جو ۱۷۸۹ء میں طلب کی گئی تھی وہ تقریباً ۱۲۰۰ ارکان پر مشتمل تھی۔ ازمنۂ جدیدہ کی مجالس میں یہ سب سے بڑی مجلس تھی، اور اس کا قابو میں رکھنا کسی طرح سے ممکن نہ تھا۔ دنیا میں انتخاب عام سے جو مجالس وضع قوانین قائم ہیں ان میں ۱۹۱۹ء میں واشنگٹن کے دارالنائبین میں ۴۳۲، برطانیہ کے دارالعوام میں ۷۰۷ فرانس کے ایوان وکلا میں ۶۰۲۔ اٹلی کے دارالوکلا میں ۵۰۸۔ اور اسپین کی کانگریس میں ۴۱۷۔ ارکان تھے۔ ممالک متحدہ امریکہ کی مختلف ریاستوں کی مجالس وضع قوانین میں ارکان کی تعداد میں ایک دوسرے سے بہت اختلاف ہے۔ ۱۹۱۹ء میں میساچوسٹس کے ایوان ادنے میں ۲۴۰۔ ارکان تھے اور ڈلاویر میں صرف ۳۵ ہی تھے۔

اس قسم کی وسیع التعداد جماعتوں میں عملاً قانون سازی کا کام انجام دینا بغیر اس کے قریب بمحال ہے کہ ان کی کارروائی کے لئے خاص طور و طریق اختیار کئے جائیں۔ کوئی بڑا مجمع جو بغیر ضوابط و قواعد کے بے سوچے سمجھے کارروائی کرتا ہو وہاں سوائے بک بک کے اور کسی امر کی توقع بعید از قیاس ہے اور اس کی قرار دادیں بقول مسٹر بیجہٹ "مجلس ہی کے اندر پھنس کر رہجائیں گی"۔ ۱۷۸۹ء کی جس فرانسیسی مجلس کا اوپر ذکر ہوچکا ہے اس کا انجام یہی ہوا کہ وہ اپنے پہلے جوش میں، باضابطہ طریق کار پر عمل پیرا ہونے کے بجائے وقتی جوش کے زور پر چل نکلنے کی طرف مائل ہو گئی۔ انھوں نے اس صلاح کو نامنظور کر دیا کہ وہ (برطانیہ عظمی کے) دارالعوام کے نافذ الوقت قواعد کو اختیار کریں۔ گورنر مارس جو اس زمانہ میں پیرس میں موجود تھا اور ان کی کارروائیوں کو دلچسپی کے ساتھ غائر نظر سے دیکھتا رہتا تھا اس نے

لکھا ہے کہ "وہ اپنی مجلس میں کسی امر پر بھی بحث نہیں کرتے" ان کے وقت کا زیادہ حصہ واہ واہ کرنے اور شور مچانے میں گزر جاتا ہے"۔ پس عالمگیر تجربہ نے یہ ظاہر کر دیا ہے کہ کسی ایسی شئے کی ضرورت ہے جسے قانون سازی کا طریق کار کہا جائے یعنے کام کا وہ معینہ طریقہ ایک شرط ضروری سمجھا جائے جسے کسی قانون کی باضابطگی کے لیئے مجلس وضع قوانین اختیار کرے، اس قسم کے قواعد دنیا کی تمام خاص خاص مجالس وضع قوانین نے قبول کر لیئے ہیں۔ یہ صحیح ہے کہ یہ قواعد خود انھیں مجلسوں کے مقرر کیئے ہوئے ہیں اور اس لیئے سخت ضرورت پیش آجانے پر وہ اسے معطل بھی کر سکتی ہیں۔ مقصد پیش نظر صرف یہ ہوتا ہے کہ کام ترتیب و خوبی کے ساتھ انجام پائے، ایک طرف آنکھ بند کرکے بے سوچے سمجھے کام کرنے کو روکا جائے اور دوسری طرف مباحثوں میں لایعنی طول بھی نہ ہونے پائے۔ جو قواعد اس ضرورت سے اختیار کیئے جاتے ہیں وہ اس وجہ سے نہایت پیچیدہ اور پریشان کن ہو جاتے ہیں کہ اس زمانہ میں مجالس وضع قوانین کو بہت کثرت سے کام در پیش رہتے ہیں اور ان سب کاموں پر کچھ نہ کچھ وقت صرف کرنے کے لیئے وہ مجبور ہیں، مسٹر برائس اپنی تصنیف "دولت عامۂ امریکہ" میں لکھتے ہیں کہ دار النائبین کا کوئی رکن اگر طریق کارروائی کے سمجھنے کے لیئے محنت کے ساتھ توجہ کرے تو اس کے لیئے اسے پورا ایک دور صرف کرنا پڑے گا جب جا کر اسے تمیز حاصل ہوگی۔

اکثر مجالس وضع قوانین نے کارروائی کے جو طریقے اختیار کیئے ہیں ان کی چند عام کیفیات کا بیان کر دینا مناسب ہوگا۔ سب سے زیادہ اہم تدبیر یہ ہے کہ ہر ایک مسودۂ قانون پر صرف ایک ہی مرتبہ مختتم طور پر رائے لیجائے بلکہ تین جداگانہ "خواندگیوں" میں (یعنے وقفۂ اوقات کے ساتھ) رائے لیجائے۔ اس سے مقصود یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین کسی ہنگامے جوش میں کسی کام کی پابندی نہ کر بیٹھے، اور وقتی اشتعال طبع کے اثر میں آکر کسی کام کی پابندی نہ عائد کر لے۔ برطانیہ کے دار العوام میں جو رکن کوئی کارروائی

پیش کرنا چاہتا ہے وہ پہلے اپنے ارادے کی اطلاع دیتا ہے۔ جب یہ تحریک اپنی ترتیب سے پیش ہوتی ہے تو وہ رکن مسودۂ قانون کے پیش کرنے کی تحریک کرتا ہے، اس پر دارالعوام کی طرف سے یہ حکم ہوتا ہے کہ محرک اور اس کے نامزد کردہ دوسرے ارکان مسودۂ قانون تیار کرکے پیش کریں۔ اس کے بعد یہ مسودۂ قانون فوراً ہی پیش کیا جا سکتا ہے، اس کی کارروائی یوں ہوتی ہے کہ وہ رکن شہ نشین کے سامنے آتا ہے۔ اس وقت صدر دارالعوام اس کا نام لیکر پکارتا ہے اور وہ کہتا ہے کہ "جناب ایک مسودۂ قانون حاضر ہے"۔ اس پر صدر دارالعوام اس کے پیش کرنے کی خواہش کرتا ہے۔ تب وہ رکن اس مسودہ کو میز کے پاس لاکر اسے دارالعوام کے میر منشی کے حوالہ کر دیتا ہے، اور میر منشی باواز بلند اس مسودہ کا نام پڑھ کر سناتا ہے۔ اس کے بعد ان سوالات پر کوئی ترمیم یا بحث نہیں ہوتی کہ "یہ مسودۂ قانون پہلی مرتبہ پڑھا جائے اور طبع کیا جائے"۔ اس کے بعد یہ حکم ہوتا ہے کہ کسی اور مقررہ دن یہ مسودہ دوسری مرتبہ پڑھا جائے۔ اس روز یہ مسودہ پھر پیش ہوتا ہے اور اس سوال پر رائے لیجاتی ہے کہ یہ "مسودہ اب دوسری مرتبہ پڑھا جائے"، جب وہ اس منزل سے کامیابی کے ساتھ گزر جاتا ہے تو اسے ایک کمیٹی (مجلس) کے سپرد کر دیا جاتا ہے جو تمام ارکان دارالعوام پر مشتمل ہوتی ہے۔ اس کمیٹی میں اس پر بحث ہوتی ہے، اس کی ایک ایک دفعہ پر رائے لیجاتی ہے اور باغلب وجوہ اس میں ترمیمیں بھی ہوتی ہیں۔ اس مرحلہ کے طے ہو جانے کے بعد مسودہ پر آخری طور پر غور کرنے کے لئے ایک دن مقرر ہوتا ہے۔ اُس روز یہ مسودہ اپنی مرممہ صورت میں دارالعوام کے روبرو پیش ہوتا ہے اور اگر اب مزید ترمیمیں نہ ہوئیں تو وہ تیسری اور آخری خواندگی کے لئے حوالہ کر دیا جاتا ہے، اس کے بعد بھی اگر ایوان اعلیٰ (دارالامرا) میں جاکر اس میں ترمیم ہو جائے تو اس مسودہ پر پھر غور کیا جا سکتا ہے[1]۔

[1] انیسن نظام سلطنت کا قانون و دستور (Law and Custom of the Constitution) حصۂ اول باب ہفتم فقرہ ۲۔

قانون سازی کے طریق کار کی دوسری تدبیر یہ ہے کہ مجلس قوانین کے کام کو متعدد کمیٹیوں (مجالس خاص) کے حوالہ کردیا جائے۔ اس کا مقصد یہ ہے کہ کام کے انصرام میں آسانی پیدا ہو اور مجلس وضع قوانین خود کو متعدد حصوں میں تقسیم کرکے اپنی قوت کار کو بڑھالے۔ یہ طریقہ (امریکہ کے) دارالنائبین میں بہت مکمل طور پر ترقی کرگیا ہے۔ یہاں پہلی اور دوسری خواندگی محض ضابطہ بجائی ہے اور ان میں صرف یہ ہوتا ہے کہ میر منشی قانون کا نام پڑھ دیتا ہے۔ اس کے بعد مسودہ اپنی متعلقہ مستقل کمیٹی کے سپرد کردیا جاتا ہے۔ ان کمیٹیوں کی تعیین صدر کی طرف سے ہوتی ہے اور ان میں دونوں اہم سیاسی فریق کی نمایندگی ہوتی ہے۔ چھیاسٹھویں کانگریس میں دارالنائبین کی ساٹھ سے زائد مستقل کمیٹیاں تھیں۔ مداخل و مخارج، مدات مصارف، ساہوکاری (بنک) و اجرائی سکہ، تجارت، دعاوی، صنعت و حرفت، وظائف وغیرہ کی کمیٹیاں ان میں نہایت ہی اہم ہیں۔ مسودات کا بہت بڑا حصہ کمیٹی میں جانے کے بعد بہت کم اپنے حال پر برقرار رہجاتا ہے[۱]۔ کمیٹی کو اگرچہ مسودہ کے نامنظور کرنے کا باضابطہ اختیار نہیں ہے مگر وہ اسے اس طرح پر بیکار کرسکتی ہے کہ اس کے خلاف رائے دیدے، یا اس کے بجائے کوئی اور مسودہ پیش کردے یا اسے محض تغافل کی نذر کردے۔ یہ طریق کار جس کے ساتھ مباحثہ کے متعلق بھی بہت ہی سخت قواعد کی پابندیاں عائد ہیں، اس کا لازمی اثر یہ پڑتا ہے کہ وہ عملی کاموں کو خود دارالنائبین سے نکال کر دوسری جانب منتقل کردیتا اور منفرد ارکان کی آزادانہ کارروائیوں کی ہمت پست کردیتا ہے۔ فرانسیسی ایوان وکلاء نے اپنا مخصوص طریقہ یہ نکالا ہے کہ وہ بذریعۂ قرعہ

---

[۱] چھیاسٹھویں کانگریس (ڈسمبر ۱۹۱۵ء) کی پہلی میقات میں دوسو اکہتر دنوں کے اندر ۲۶۰۹۹ مسودات قانون اور قرارداد پیش ہوئیں (ایورٹ کمبال، ممالک متحدہ کی قومی حکومت National Govt. of the United States) ۱۹۲۰ء۔ امریکی حکومت کے عملی کاموں کے متعلق پروفیسر کمبال کی کتاب سے بہت ہی قابل قدر معلومات حاصل ہوتے ہیں۔

اپنے کو گیارہ حصوں میں منقسم کرلیتا ہے جسے "بینل" کہتے ہیں اور ہر ایک پیش شدہ مسودہ کے لئے انھیں حصوں میں سے ایک خاص کمیٹی کو ارکان بینل انتخاب کرتے ہیں۔ صاف ظاہر ہے کہ یہ طریقہ قابل اطمینان نہیں ہے کیونکہ یہ اُس کابینی طریق حکومت سے موافقت نہیں رکھتا جس کا عمل دخل فرانسیسی مجلس وضع قوانین میں مضر سمجھا جاتا ہے۔ قرعہ ڈالنے کے بلے سرو پا نتیجہ میں ممکن ہے کہ حکومت کے مسودات اس کی مخالف کمیٹیوں کے ہاتھ میں چلے جائیں، لیکن قانون سازی کے طریقوں میں نقص کا نکالدینا آسان ہے الا ان کے مناسب تدارک تجویز کرنا دشوار ہے۔

قانون سازی کی کارروائی کو چلانے کے لئے ایک دوسرا اہم مرحلہ یہ ہے کہ مباحثہ کو بزور بند کردینے کا کوئی طریقہ ضرور ہونا چاہیئے۔ اکثر مجلسوں کے طریق کارروائی میں ایسی صورتیں رکھی گئی ہیں کہ مباحثہ کے بند کردینے اور امر زیر بحث پر رائے لینے کے مسئلہ پر رائے لیجا سکتی ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی مجلس سینات اس عام کلیہ میں ایک استثنیٰ ہے ۱۹۱۷ء تک اس جماعت کی روایتی عظمت و وقار کا اقتضا یہ رہا ہے کہ مباحثہ کو بند کرکے بحث کی آزادی میں مداخلت نہ کیجائے۔ لیکن تجارتی جہازوں کے مسلح کرنے کی اجازت کے مسودۂ قانون کے متعلق چھ سیناتیوں نے جو مزاحمت پیش کی، اس کی وجہ سے یہ قاعدہ بنا کہ انتہائی صورتوں میں مباحثہ بند کردیا جاسکتا ہے[1]۔ لیکن دارالنائبین میں مباحثہ کے بند کرنے کے متعلق ہر ایک رکن تحریک کرسکتا ہے اور اگر موجود الوقت ارکان کی کثرت رائے اس جانب ہو تو مباحثہ بند ہوجاتا ہے، اس قسم کی تحریک کو "مسئلۂ مقدم" کہتے ہیں۔ بہت ہی قریب زمانہ تک برطانیہ کے دارالعوام میں اس قسم کا کوئی قاعدہ نہیں تھا مگر مسٹر گلیڈسٹون کی دوسری وزارت

---

[1] سولہ سیناتیوں کی طرف سے تحریری اطلاع وصول ہونے کے دودن بعد دو ثلث کی کثرت رائے سے مباحثہ بند کیا جاسکتا ہے۔ ہر سیناتی کے لئے بحث کا وقت ایک گھنٹے کے لئے محدود ہوجائیگا اور کلی اتفاق کے بغیر کوئی ترمیم نہیں کیجائیگی۔

(۱۸۸۰ء تا ۱۸۸۵ء) کے دوران میں ایسا اتفاق پیش آیا کہ آئرلینڈ کے ارکان اس حالت سے فائدہ اُٹھا کر تقریروں میں اس قدر وقت صرف کرنے لگے کہ تمام پارلیمنٹری کارروائیاں رک سی گئیں۔ اس سے دارالعوام کے لیئے ضروری ہوگیا کہ وہ مباحثوں کے بند کرنے کا کوئی قاعدہ اختیار کرے۔ چنانچہ ۱۸۸۲ء میں ایک قاعدہ اس امر کے متعلق جاری ہوا اور ۱۸۸۷ء میں اس پر نظرثانی کی گئی، لیکن دارالعوام نے با دل ناخواستہ یہ قاعدہ جاری کیا تھا۔ موجودہ ضوابط کے موافق کسی مباحثہ کے بند کرنے کے لیئے تحریک ہوسکتی ہے، صدر دارالعوام مجاز ہے کہ اپنی صوابدید کے موافق یہ طے کرے کہ اس تحریک پر رائے لیجائے یا نہ لیجائے۔ یہی مقصد اس طریق سے بھی حاصل ہوسکتا ہے جسے سدِ ابواب (Closure by Compartments) یا گلوٹین (جلوتین Guillotine) کہتے ہیں، جس کا مفہوم یہ ہے کہ دارالعوام اپنی قرارداد کی رو سے کسی مسودۂ قانون کے بعض دفعات پر بحث کو روک دے یا کل مسودہ کے یا اس کے جزو کی بحث کے لیئے ایک وقت کا تعین کردے۔[1]

۲۔ **دوایوانی طریقہ اس کے اختیار کرنے کے وجوہ**۔ وضع قوانین کے کام میں ایک مناسب حد تک احتیاط و تامل سے کام لینے کے لیئے جو وسائل اختیار کیئے گئے ہیں ان میں سب سے زیادہ اہم وسیلہ یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین کو دو حصوں میں منقسم کردیا گیا ہے اور اس طرح وہ صورت پیدا ہوئی جسے دوایوانی یعنے دوایوانوں کی مجلس وضع قوانین کہتے ہیں۔ اس کہنے سے یہ مقصود نہیں ہے کہ وضع قوانین میں اس طریقہ کے اختیار کرنے کی وجہ صرف یہی ہوئی ہے کہ بے سمجھے بوجھے کارروائی کرنے کو روکا جائے بلکہ آگے چل کر ابھی ابھی یہ واضح ہوجائے گا کہ اس مقصد کے سوا اس سے اکثر اور اغراض بھی حاصل ہوتے ہیں لیکن یہ اغراض فی نفسہا ایسے نہیں ہیں کہ محض انھیں کی بنا پر

---

[1] ملاحظہ ہو اینسن کی کتاب قانون و دستور (Law and Custom) حصۂ اول۔

مجلس وضع قوانین کو دو حصوں میں تقسیم کرنے کے اصول کی تائید کیجا سکے، موجودہ زمانہ میں دو ایوانوں کا طریقہ تقریباً بلا استثنیٰ ہر جگہ رائج ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ سلطنت متحدۂ برطانیہ، فرانس اور براعظم یورپ کے تمام بڑے بڑے ممالک میں مجلس وضع قوانین کے دو ایوان موجود ہیں۔ مستثنیات بہت کم اور خاص نوعیت کے ہیں۔ جرمنی کے دو ایوانی ریشٹاگ اور بنڈسرا نہ اختتام جنگ پر اس مجلس قومی (ریشٹاگ) کے سامنے محو ہو گئے جس کا انتخاب ۱۹۱۹ئہ میں ہوا تھا۔ مکسیکو اور جنوبی امریکہ کی سلطنتوں نے ممالک متحدہ کی تقلید میں کانگریس قائم کی ہیں جنھیں مجلس سینات اور دارالنائبین میں منقسم کیا ہے۔ برازیل وغیرہ بعض جگھوں میں دارالنائبین کے لئے دارالوکلا کا لفظ اختیار کیا گیا ہے۔ متفقی حکومتوں کی زیر تقسیموں میں بھی مجلس وضع قوانین اکثر دو حصوں میں منقسم ہے، ممالک متحدہ کی اڑتالیس ریاستوں میں ہر ایک ریاست کی مجلس وضع قوانین ایک سینات اور ایک دوسرے ایوان پر مشتمل ہے۔ کناڈا کے دو صوبے (کوئبک اور نوا اسکوشیا) میں اعلیٰ وادنیٰ ایوان موجود ہیں اور دولت عامۂ آسٹریلیا کی ریاستوں میں دہرے ایوان کا طریقہ جاری ہے۔ اور جرمنی کی متفقیت جنگ کے قبل جن مختلف سلطنتوں، امارتوں وغیرہ پر مشتمل تھی ان سب میں بھی یہی طریقہ جاری تھا۔ جاپان نے جب ۱۸۸۹ئہ میں اپنی حکومت کو یورپی تجربہ کی روشنی میں از سر نو مرتب کیا تو اس نے بالارادہ دو ایوانی طریقہ قائم کیا۔

درحقیقت ایک ایوانی طریقہ کے خلاف جو اعتراضات وارد ہوتے ہیں وہ بہت ہی پر زور ہیں ممتاز مورخ ڈبلیو، ای۔ ایچ۔ لکی لکھتا ہے کہ "بنی نوع انسان میں جس قدر طریقے، حکومت کے ممکن ہیں ان میں سے مجھے اس طریقہ سے بدتر کوئی طریقہ نظر نہیں آتا کہ حکومت کا کام ایک قادر علی الاطلاق ایوان عمومی کے سپرد کر دیا جائے،،۔ اس میں شک نہیں کہ لکی نے اس صورت کے متعلق ضرورت سے زیادہ سخت الفاظ استعمال کئے ہیں لیکن یہ بھی واقعہ ہے کہ قانون سازی

کے لئے ایوان واحد کے طریقہ کا تجربہ کیا جا چکا ہے اور وہ ناقص ثابت ہو چکا ہے۔ وضع قوانین کا ایک ہی ایوان جس کے ساتھ کوئی دوسرا ایوان ایسا نہ ہو کہ وہ اپنے اختیار نظرثانی کے زور سے ایوان اول کی کارروائیوں کو روک سکے تو ایسا ایوان واحد بے لگام اور غیر ذمہ دار ہو جاتا ہے۔ وہ ضرورت سے زیادہ وقتی خیال کے اثر میں آجاتا ہے، جوش جذبات، اور طلاقت لسانی سے متاثر ہو کر وہ کچھ کا کچھ کر بیٹھتا ہے، اس میں فوری افراط و تفریط کے پیدا ہو جانے کا بھی اندیشہ لگا رہتا ہے، لیکن ایک ہی مجلس وضع قوانین کے متعلق ان عقلی دلائل سے بالکل جداگانہ عملی اعتراضات بھی موجود ہیں۔ (بیشتر صورتوں میں) اس ایوان کے کل کے کل ارکان ایک ہی وقت میں منتخب ہوتے ہیں اور اس لیئے ایک خاص موقع اور خاص خیالات کے تحت میں قوم کی جو رائے ہوتی ہے وہ سب کے سب اسی کی نمایندگی کرتے ہیں لیکن وقت کے گزر جانے اور نئے مسائل عامہ کے پیدا ہو جانے سے یہ ہو سکتا ہے کہ اس قسم کی مجلس اپنی میعاد کے ختم ہونے سے بہت قبل رائے عامہ سے بالکل مغائر ہو جائے۔ گزشتہ زمانہ میں، خیالات میں کسی قدر بالطبع یہ خلط مبحث پیدا ہو گیا تھا کہ عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اصول کے لیئے ایک مجلس وضع قوانین کا ہونا لازمی سمجھا جاتا تھا گویا قوم کی حکومت میں یہ گنجائش نہیں ہے کہ ایک دوسرا ایوان بھی قائم ہو سکے۔ یہ خلط مبحث اس تاریخی واقعہ سے پیدا ہوا کہ برطانوی دارالامرا کی ابتدا ایک اعیانی تنظیم سے ہوئی، اسی کا نتیجہ تھا کہ انقلاب فرانس کے عمومیت پسندوں نے ۱۷۹۱ء میں ایک ہی ایوان کی مجلس وضع قوانین قائم کی۔ اس کو ایک اور ایوان اعلیٰ کے ساتھ متحد کرنے کی تجویز مجلس ترکیبی میں اس بناء پر مسترد ہو گئی کہ اس سے اعیانی خیالات کی بو آتی ہے۔ ۱۸۴۸ء کی دوسری فرانسیسی جمہوری کے نظام سلطنت کے مرتب کرنے میں بھی یہی غلطی واقع ہوئی، ۱۸۴۸ء کی ناکامیاب جرمانی پارلیمنٹ بھی ایک ہی ایوان پر مشتمل تھی۔ ممالک متحدۂ امریکہ تک میں، مجلس وضع قوانین کے لیئے ایک

ایوانی طریقہ کا تجربہ کیا جا چکا ہے۔ جارجیا اور پینسلوینیا نے ۱۷۹۰ء میں اور ورمنٹ نے ۱۸۳۶ء میں یکے بعد دیگرے اس طریقہ کو ترک کرکے دوہرے ایوان کا وہ طریقہ اختیار کیا جو اب عالمگیر طور پر مقبول ہو چکا ہے۔ یہ خیال کہ مجلس وضع قوانین کی ایک دوسری شاخ کا وجود اقتدار عامہ سے موافقت نہیں رکھتا بالکل مغالطہ ہے، دونوں ایوانوں میں ہر ایک اپنا اختیار قوم سے حاصل کر سکتا ہے اگرچہ ان کا انتخاب مختلف میعاد کے لیئے اور مختلف حلقہائے انتخاب سے ہو۔ ان دونوں کی تفریق سے یہ لازم نہیں آتا کہ ان میں ذات کا سا فرق پیدا ہو جائے یا وہ نظم معاشرت کے مختلف معاشری طبقات کی نمایندگی کی حالت اختیار کر لیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ اور فرانس کی مجالس سینات اس کی ظاہر و باہر مثالیں موجود ہیں۔

۳۔ایوان اعلیٰ کی ہیئت ترکیبی۔ ایوان اعلیٰ کے وجود کی ضرورت جب تسلیم کی گئی تو پھر دوسرا غور طلب مسئلہ یہ ہے کہ اس کی ہیئت ترکیبی کیا ہو۔ یہاں بر سبیل تذکرہ یہ بیان کر دینا مناسب ہے کہ "ایوان اعلیٰ" کا جو لفظ عام طور پر مجلس وضع قوانین کے ایک خاص حصہ کے لیئے استعمال ہوتا ہے وہ اس زمانہ میں باعتبار اپنے معنی و مفہوم کے فی الواقع غلط ہے۔ دستوری اختیار کے معاملہ میں یہ نام نہاد "ایوان اعلیٰ" تقریباً تمام ہی حالتوں میں دونوں ایوانوں میں نسبتاً زیادہ کمزور ہے، یہ اصطلاح محض ایک تاریخی اصطلاح ہے، چونکہ اس سے بہتر کوئی اور لفظ نہیں ملتا اس لیئے اسی کا قائم رکھنا انسب معلوم ہوتا ہے۔ ایوان اعلیٰ کی ہیئت ترکیبی کی بنیاد موروثی عہدہ، نامزدگی یا انتخاب کے اصولوں پر یا ان سب کے ملا لینے کے اصول پر مبنی ہے ہمیں ان مختلف طریقوں پر یکے بعد دیگرے غور کرنا چاہیئے، موروثی اصول پر اس اعتبار سے کہ آیندہ زمانہ کے سیاسی نظم و ترتیب میں اس کا کیا دخل ہوگا، کچھ زیادہ غور کی ضرورت نہیں ہے، یہ قیاس میں نہیں آتا کہ کوئی متحدہ قوم جس میں فی الحال موروثی مجلس وضع قوانین کا وجود نہ ہو، آیندہ بالارادہ ایسی مجلس قائم کرے گی۔ یہ صحیح ہے کہ (۱۹۱۱ء میں)

جاپان کے دارالامرا کے قائم کرنے میں اس اصول سے کسی حد تک کام لیا گیا تھا، لیکن اس سے کسی نئے معاشری یا سیاسی فرق مراتب کا پیدا کرنا مقصود نہیں تھا بلکہ صرف موجود الوقت معاشری و سیاسی تفریقوں کو تسلیم کر لیا گیا تھا۔ ٹامس پین نے اپنی کتاب "حقوق انسانی" (Rights of Man) (۱۷۹۱ء) میں لکھا ہے کہ "یہ خیال کہ واضع قوانین موروثی ہوں ایسا ہی بے جوڑ خیال ہے جیسا ججوں اور جوریوں کا موروثی ہونا اور عقلاً اسی قدر محال ہے جیسے کسی کا موروثی مہندس یا موروثی صاحب عقل ہونا اور اسی قدر قابل مضحکہ ہے جیسے کسی کا موروثی ملک الشعرا ہونا"۔ لیکن کسی نئی مجلس وضع قوانین کی ہیئت ترکیبی میں موروثی اصول کا داخل کرنا ایک بات ہے اور جہاں پر یہ اصول الحال موجود ہو وہاں اس کو باطل کر دینے کا مطالبہ اور شئے ہے۔ بہت سے ملکوں میں اس کی ابتدا حکومت کے تاریخی ارتقا کے ساتھ ساتھ ہوئی ہے۔ یہ ان معاشری امتیازات کے عین موافق ہے جو قوم کے نظام ترکیبی میں ایک ناقابل انکار واقعہ کے طور پر موجود ہے اور بہ حیثیت مجموعی اس پر خوبی کے ساتھ عمل بھی ہوتا رہا ہے۔ برطانوی دارالامرا کی بلاشک و شبہ یہی کیفیت ہے، الحال اس ایوان کے قائم رہنے کے متعلق کچھ زیادہ سخت مخالفت نہیں ہے یہ صحیح ہے کہ انتہا پسند استیصالی اور اشتراکی اشخاص مدت سے اس کی منسوخی کے درپے ہیں اور ۱۹۱۱ء کے قانون پارلیمنٹ کے بموجب اس ایوان میں جس قدر اصلاح ہوئی ہے اس سے زیادہ اصلاح کا مسئلہ برطانی سیاسیات میں ایک زوردار مبحث بنا ہوا ہے لیکن لبرلوں کی اس مخالفت کی وجہ زیادہ تر یہ ہے کہ دارالامرا کا مستحفظی انداز (کنسرویٹیو) اس قدر راسخ ہو گیا ہے ورنہ لبرلوں کو اس کی ہیئت ترکیبی سے کوئی خاص کراہیت نہیں ہے۔

درحقیقت برطانوی دارالامرا جس درجہ موروثی اصول پر مبنی ہے یہ حالت اس وقت کی کسی اور مجلس وضع قوانین کی نہیں ہے، ۱۹۲۰ء میں اس میں تقریباً چھ سو ارکان شامل تھے! (اس تعداد میں اموات اور نئے لوگوں کے

منصب امرا پر فائز ہونے سے کمی و بیشی ہوتی رہتی ہے) اسی میں خاندان شاہی کے شہزادے اور چھ دوسرے تاحین حیات ارکان بھی شامل تھے، یہ چھ ارکان بلند پایہ مقنن ہوتے ہیں جو اُمرائے مرافعہ کے طور پر مقرر ہوتے ہیں تاکہ دارالامرا جب بحیثیت عدالت کے کام کرے تو یہ ارکان اس کے لیئے حسب ضرورت قانونی واقفیت کا سامان بہم پہنچائیں، چھبیس ارکان سرکاری کلیسا کے اساقفۂ اعظم و دیگر اساقفہ تھے، سولہ ارکان کا انتخاب سکاٹلینڈ کے امرا نے اپنی جماعت میں سے کیا تھا اور اٹھائیس کا انتخاب آئرلینڈ کے امرا نے کیا تھا، باقی تمام سلطنت متحدہ کے طبقۂ امرا کے لوگ تھے، منصب امارت پر فائز ہونے کے ساتھ ہی دارالامرا میں نشست کا موروثی حق بھی حاصل ہو جاتا ہے، خود بادشاہ کو بھی یہ اختیار نہیں حاصل ہے کہ چھ مذکورۂ بالا ارکان کے سوا اور لوگوں کو مادام الحیات کے لیئے مقرر کرے۔ برّ اعظم یورپ کی جو مجالس وضع قوانین موروثی اصول پر عمل کرتی ہیں وہ اسے ایوان اعلیٰ کی ہیئت ترکیبی میں جزوی طور پر کام میں لاتی ہیں۔ شہزادگان اور موروثی ارکان کے دوش بدوش اور بہت سے ایسے ارکان شامل کیئے جاتے ہیں جنھیں بادشاہ صرف زندگی بھر کے لیئے مقرر کرتا ہے۔ یہ طریقہ پرشیا، آسٹریا، ہنگری اور اسپین میں رائج ہے مگر ان میں سے صرف ہنگری ہی وہ ملک ہے جس میں ایوان اعلیٰ میں موروثی امرا کو کثرت حاصل ہے۔ اسپین و آسٹریا میں رومن کیتھولک کلیسا کی نیابت بھی ہوتی ہے، ہنگری کے ایوان اعلیٰ میں یونانی پروٹسٹنٹ اور رومن کیتھولک تینوں کلیساؤں کی نمایندگی ہوتی ہے۔ پرشیا کے دارالامرا میں ایک خاص تعداد ایسے منتخب شدہ ارکان کی ہوتی ہے جو زمینداروں کی نمایندگی کرتے ہیں، ان کے ساتھ یونیورسٹی کے نمایندے اور پچاس ہزار سے زیادہ آبادی کے شہروں کے میر (میر بلد) وغیرہ بھی شامل ہوتے ہیں۔ اسپین میں ایک بہت بڑی تعداد منتخب شدہ سیناٹیوں کی ہوتی ہے جو

لہ قبل انقلاب ۱۹-۱۹۱۸ء یہ حالت تھی۔

تجارتی وصوبجاتی ضروریات اور یونیورسٹیوں وغیرہ کی نمایندگی کرتے ہیں۔
یہ ملحوظ رہنا چاہیئے کہ جدید نظامہائے سلطنت میں جہاں جہاں امراکو بالارادہ موروثی جگہیں دی گئی ہیں (جیسے کہ سنہ ۱۸۵۰ء میں پروشیا میں اور سنہ ۱۸۷۶ء میں اسپین میں ہوا) وہ سب اصل میں حکومت مقامی کے حقوق، جاگیرانہ محصولات، محاصل سے معافی وغیرہ ایسے خاص ملکی وسیاسی امتیازات کا تسلسل ہے جو ان امراکو سابق میں حاصل تھے یا اس کے ذریعہ سے ان امتیازات کے نقصان کی تلافی کی گئی ہے۔ اس لیئے مجلس وضع قوانین کے موروثی حصہ کی نسبت یہ سمجھنا چاہیئے کہ وہ صرف زمانۂ گزشتہ کی ایک نشانی ہے۔
فرانس، سوئزرلینڈ، نیدرلینڈز، ڈنمارک، بلجیم، ناروے، سویڈن، اٹلی کے ایوانہائے اعلیٰ میں موروثی ارکان نہیں ہیں، بجز اس کے کہ اٹلی میں حکمراں خاندان کے شہزادے شامل ہیں۔
بہت سی مجالس وضع قوانین کے ایوان اعلیٰ میں (یا کم ازکم اس کے ایک جزو میں) جگہیں نہ تو موروثی طور پر کسی کو حاصل ہوتیں اور نہ انتخاب سے پر کیجاتی ہیں بلکہ ارکان اپنے عہدوں پر مقرر رہتے ہیں، اور اس نامزدگی کو لامحالہ حکومت عاملانہ ہی کی طرف سے سمجھنا چاہیئے۔ یہ طریقہ اگرچہ پہلی نظر میں حکومت عوامیہ کے تخیل سے منافی معلوم ہوتا ہے مگر اس کے جواز کے حق میں بہت کچھ کہا جاسکتا ہے۔ تجربہ نے یہ ظاہر کردیا ہے کہ عام انتخاب کی کارروائی کا نتیجہ ہمیشہ یہ نہیں ہوتا کہ ملک کے بہترین اور سب سے زیادہ صداقت شعار اشخاص کا انتخاب ہوجائے۔ انتخاب میں رجحان ان امیدواروں کی طرف ہوجایا کرتا ہے جو عام لوگوں کو اپنی طرف مائل کرنے کا فن اچھی طرح جانتے ہیں، جنھیں سیاسی خرابیوں کا احساس نہیں ہوتا اور جن کو کوئی فوجی شہرت وغیرہ ایسی حاصل ہوتی ہے جو عوام کے خیالات پر اثر ڈال سکتی ہے مگر اس سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ اس قسم کے لوگ جب منتخب ہوجائیں گے تو وہ وضع قانون کے کام کے لیئے سب سے زیادہ موزوں ہونگے۔ ہر قوم میں بہت سے افراد نہایت ہی اعلیٰ قابلیت کے ایسے ہوتے ہیں جو مثلاً سائنس یا ادبیات میں بہت ہی

ممتاز ہوں مگر وہ عام انتخاب میں کبھی کامیاب نہ ہوں گے بلکہ انھیں اس میں بھی تامل ہوگا کہ وہ اپنے کو بطور امیدوار کے پیش کریں لیکن با ایں ہمہ وہ اپنی ذہنی و اخلاقی خوبیوں کی وجہ سے مجلس وضع قوانین کی رکنیت کے لیئے ہر طرح پر موزوں ہوتے ہیں۔ پس تقرر کے طریقہ میں کم از کم اصولی حیثیت سے تو یہ ممکن ہو جاتا ہے کہ اس صنف کے لوگوں کا انتخاب ہو جائے۔ اطالیہ میں سینات کے لیئے نامزد کرنے میں یہی اصول مدنظر رکھا گیا ہے یعنے شرط یہ ہے کہ جو شخص نامزد کیا جائے وہ یا تو کسی اعلیٰ عہدہ پر رہ چکا ہو یا علم ادب، سائنس یا اور کسی مشغلہ میں (جو قوم کے لیئے نفع بخش ہو) شہرت رکھتا ہو جیسا کہ اوپر بیان ہو چکا ہے، براعظم یورپ کی متعدد مجالس وضع قوانین کے ایوان اعلیٰ میں جزوی طور پر اس طریقۂ نامزدگی سے کام لیا جاتا ہے۔ سلطنت اطالیہ اور بلاد کناڈا دونوں ملکوں کی سینات میں بتمامہ نامزدگی کا طریقہ جاری ہے۔ اطالیہ میں باستثنائے ارکان خاندان شاہی کے اور تمام سیناتی زندگی بھر کے لیئے بادشاہ کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں اور ان کا انتخاب طبقات ذیل میں سے ہوتا ہے: اساقفہ، اعلیٰ عہدہ داران، تین دوروں کی خدمات کے بعد ارکان ایوان ادنیٰ، ارکان رائل اکاڈمی آف سائنس (سائنس کی شاہی مجلس علما) محاصل سرکاری میں چھ سو ڈالر یا زائد کے ادا کرنے والے، اور وہ اشخاص جنھوں نے قوم کو اپنے علم و فن سے نفع پہنچایا ہو۔ کناڈا میں سینات اُن ارکان پر مشتمل ہوتی ہے جو گورنر جنرل کے حکم سے نامزد کیئے جائیں۔ ان کی مجموعی تعداد اور ہر صوبے کی تعداد کے لیئے ایک حد خاص مقرر ہے۔ بدقسمتی سے تجربہ نے یہ ثابت کر دیا ہے کہ نامزد شدہ سینات اصولاً چاہے کتنی ہی بہتر معلوم ہوتی ہو مگر واقعی اس کی وہ حالت نہیں ہے۔ عملی دشواری یہ پیش آتی ہے کہ اس قسم کی سینات کے دستوری اختیارات رسماً جو کچھ بھی ہوں مگر حقیقۃً وہ اس قابل نہیں ہوتی کہ قوم کے منتخب کردہ ایوان کی قوت کا مقابلہ کر کے اس میں توازن پیدا کر سکے۔ اطالیہ کی سینات ایک کمزور جماعت ہے اور دار الوکلا کے مقابلہ میں زوردار مخالفت نہیں کر سکتی۔ کناڈا میں بھی پارلیمنٹی زندگی اور پارلیمنٹی اختیار کا

مرکز دارالعوام ہی ہے۔
اب اس طریق انتخاب پر بحث کرنا باقی ہے جس سے ایوان اعلیٰ کی ہیئت ترکیبی میں کام لیا جاتا ہے۔ یہ طریقہ بالواسطہ یا بلاواسطہ شکل میں ممالک متحدۂ امریکہ کی متفقی و ریاستی دونوں حکومتوں میں میکسیکو، کیوبا اور دوسری لاطینی امریکی، جمہوریتوں میں، فرانس، بلجیم اور دولت عامۂ آسٹریلیا میں استعمال ہوتا ہے، اس موقع پر اول ہی اس دشواری سے سابقہ پڑتا ہے کہ ایوان اعلیٰ، ایوان ادنیٰ کا محض مثنیٰ نہ ہو جائے، اگر ایسا ہوا تو اس سے نفع تو بہت ہی کم ہوگا اور یہ اندیشہ لگا رہے گا کہ ممکن ہے کہ اس سے دستور کے نفاذ میں ایک مستقل روک پیدا ہو جائے۔ اس مشکل پر غالب آنے کے لیئے مختلف طریقے اختیار کیئے گئے ہیں۔ اول یہ کہ کسی متفقی حکومت میں (خاص کر جب سے ممالک متحدہ نے ۱۷۸۷ء میں ایک مثال قائم کر دی ہے) اس مسئلہ کا حل یوں ہو سکتا ہے کہ ایوان اعلیٰ کو متفقیت کے جدا جدا ممالک کا مجموعی نمایندہ بنا دیا جائے اور ایوان ادنیٰ کو باعتبار آبادی عام قوم کا قائم مقام قرار دیا جائے۔ چنانچہ ممالک متحدۂ امریکہ میں ہر ریاست کی جانب سے دو، کیوبا میں چار اور برازیل میں تین سیناٹی ہوتے ہیں اور آسٹریلیا کی سینات کی ترکیب بھی برازیل ہی کے مانند ہے۔ سابق جرمانی شہنشاہی کی حکومت متفقیت میں، متفقیت کے اجزائے ترکیبی کی نیابت بنڈسراتھ (ایوان نمایندگان ملوک) میں نہ تو بالکل مساوات کے اصول پر ہوتی تھی اور نہ تناسب آبادی کے اعتبار سے، چھوٹی سے چھوٹی ریاست کو بھی ایک رائے کا حق حاصل تھا اور پرشیا جو سب سے بڑی ریاست تھی اسے صرف سترہ رایوں کا حق حاصل تھا۔ لیکن ان تمام حالتوں میں ایوان ادنیٰ میں نیابت آبادی ہی کے تناسب سے ہوتی ہے۔ یہ ایک نہایت ہی کارآمد تدبیر ہے کیونکہ اس سے مختلف وسعت کی ریاستوں کے درمیان متفقیت کا قائم کرنا ممکن ہو جاتا ہے۔ بصورت دیگر اگر تناسب آبادی کے اعتبار سے نیابت ہو تو چھوٹی ریاستوں کو اتحاد میں داخل ہونے میں

بڑی ریاستوں سے رشک وحسد ہوگا، اور اگر بالکل مساوات کا طریقہ برتا جائے تو بڑی ریاستیں ایسے اتفاق کے قبول کرنے پر رضامند نہ ہوں گی۔

دونوں ایوانوں میں امتیاز پیدا کرنے کا ایک دوسرا طریقہ یہ نکالا گیا ہے کہ ان کے انتخاب کا اصول مختلف کر دیا جائے یعنے ایوان ادنیٰ کے انتخابات براہ راست ہوں اور ایوان اعلیٰ کے بالواسطہ۔ اس کی بہترین مثال فرانس میں ملتی ہے۔ دارالوکلا کا انتخاب (تقریبًا) برابر کی آبادی کے مختلف حلقہائے انتخاب سے براہِ راست عام رائے دہی کے اصول پر ہوتا ہے، اور سینیات کا انتخاب بالواسطہ ہوتا ہے۔ اس کے لیئے فرانس کے ہر صوبہ میں انتخابی جماعتیں قائم ہیں جس میں ارکان دارالوکلا، اراکین مجالس عام اور اراکین مجالس ضلع (یعنے حکومت مقامی کی کاؤنسلوں کے ارکان)، اور ہر ایک "کمیون" کی مجلس بلدیہ کے نائبین شامل ہوتے ہیں، اور یہ حصہ کل جماعت کا سب سے زیادہ غالب جزو ہوتا ہے۔ ابتداءً ارادہ یہ تھا کہ سینات کو بالتخصیص کمیون یا پیرش کے تنظیمی طریق کا نمایندہ بنایا جائے اور ارکان دارالوکلا عام قوم کی نیابت کریں۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں بھی بالواسطہ انتخاب سے کام لیا جاتا تھا کیونکہ جب تک سنہ ۱۹۱۲ء میں سترھویں اصلاح کے بموجب عام انتخاب کا اصول رائج نہیں ہوا اُس وقت تک ممالک متحدہ کے لیئے سینایتوں کا انتخاب ریاستوں کی مجالس وضع قوانین کی طرف سے ہوتا تھا۔ ریاستی حکومتوں میں سینایتوں کا انتخاب قوم کی طرف سے ہوتا ہے لیکن حلقہائے انتخابی اس سے مختلف ہوتے ہیں جو جمعیت کے لیئے مقرر ہیں۔ طریق انتخاب کے فرق کے علاوہ اس طرح بھی تفریق پیدا کیجا سکتی ہے کہ دونوں ایوانوں کے لیئے حلقہائے انتخاب مختلف قرار دیئے جائیں (جیسا کہ اوپر بیان ہو چکا ہے)، ہر ایک کی میعاد مختلف رکھی جائے اور ایک طریقہ یہ اختیار کیا جائے کہ ارکان کی تجدید جزءً ہوا کرے۔ مثلاً ممالک متحدۂ امریکہ کے سیناتی چھ برس کے لیئے اور دارالنائبین کے ارکان صرف دو برس کے لیئے منتخب ہوتے ہیں۔ فرانس میں

دارالوکلا کے ارکان کی میعاد صرف چار برس کی ہوتی ہے، برخلاف ازیں سیناتیوں کی میعاد نو برس کی ہوتی ہے، اسی طرح ممالک متحدۂ امریکہ میں ہر دوسرے برس سینات کے ایک ثلث ارکان کی تجدید ہوتی رہتی ہے، فرانس اور ندرلینڈز میں ہر تیسرے برس ایوان اعلیٰ کے ایک ثلث کی تجدید ہوتی ہے۔ جزوی تجدید کے اس طریقہ میں خاص خوبی واہمیت ہے، اس سے ایوان اعلیٰ میں ایک طرح کی استقامت وتقویت پیدا ہو جاتی ہے جس سے ایوان ادنیٰ کے ارکان کے کلیتہً بدل جانے کا میلان اور عام انتخاب کا ہیجانی اثر باطل ہو جاتا ہے

۴۔ دونوں ایوانوں کے درمیان تقسیم اختیارات۔

یہ جو کچھ کہا گیا وہ دونوں ایوانوں کی ہیئت ترکیبی سے متعلق تھا اب ہمیں اس امر کی طرف متوجہ ہونا چاہیئے کہ اختیارات کس تناسب سے دونوں ایوانوں کو تفویض کیئے جائیں۔ عام معمول تو یہ ہے کہ وضع قوانین کے تقریباً تمام معاملات میں دونوں ایوان مساوی الاختیارات اور لازم وملزوم ہوں، دونوں ایوانوں میں سے کسی ایوان میں بھی ابتداءً مسودۂ قانون پیش ہو سکتا ہے لیکن اس طرح کا پیش کیا ہوا کوئی مسودۂ قانون دوسرے ایوان کی رضامندی کے بغیر قانون نہیں ہو سکتا۔ نیز دونوں ایوانوں میں سے ہر ایک ایوان مسودۂ قانون کے متعلق ترمیمات پیش کر سکتا ہے اور یہ ترمیم صرف اسی حالت میں جائز ہوگی جب دوسرا ایوان بھی اسے تسلیم کرلے۔ لیکن اس عام قاعدے میں ایک نہایت ہی نمایاں استثنیٰ ہے، وہ یہ کہ جو مسودات روپیہ کے وصول کرنے اور خرچ کرنے سے متعلق ہوتے ہیں اُن کی بابت ایوان اعلیٰ کے اختیارات دنیا کی بیشتر بڑی بڑی سلطنتوں میں بہت کچھ محدود ہیں۔ اس کے لیئے مختلف وجوہ قرار دیئے گئے ہیں جو، کچھ تو تاریخی ہیں اور کچھ عقلی۔ تاریخی حیثیت سے ہمیں یہ سمجھنا چاہیئے کہ یہ انگلستان کے دارالامرا اور دارالعوام کے تعلق باہمی کی نقل ہے جہاں چودھویں صدی سے روپیہ کے معاملات میں تمام اختیارات

کلیتہً صرف دارالعوام کو حاصل رہے ہیں[۲]۔ لیکن یہ خیال کرنا کسی طرح صحیح نہیں معلوم ہوتا کہ اس بارے میں تقریباً تمام دنیا میں ایوان اعلیٰ کے اختیار کا اس طرح محدود ہونا محض اتفاقیہ طور پر واقع ہوگیا ہے۔ اس کی نسبت نہایت عمدہ دلیل بھی موجود ہے۔ اکثر مسودات جو مجلس وضع قوانین کے کسی ایک ایوان میں پیش ہوتے ہیں اگر دوسرا ایوان ان تجاویز کو مسترد کردے تو اس سے کوئی ایسی بڑی مضرت نہیں پیدا ہوتی، صرف یہ ہوتا ہے کہ معاملات جس حالت میں تھے اسی حالت میں رہجاتے ہیں لیکن روپیہ کے مسودات کا معاملہ بالکل جداگانہ نوعیت کا ہے۔ اگر روپیہ کے وصول کرنے اور خرچ کرنے کے متعلق کوئی قانون نہ منظور کیا جائے تو تمام سرکاری کام یک لخت بند ہوجائیں، اس لیئے یہی قرین عقل معلوم ہوتا ہے کہ اس معاملہ میں ایک ایوان کی خواہشات کو کم و بیش قطعی سمجھ لیا جائے اور دونوں ایوانوں میں سے جو ایوان قوم کی براہ راست اور زیادہ تناسب کے ساتھ نمایندگی کرتا ہو اسی کو اس اختیار کا تفویض ہونا بالطبع زیادہ موزوں و مناسب معلوم ہوتا ہے۔ اس طرح مالی معاملات کے متعلق ایوان اعلیٰ کے امتیازات میں جو نقص پیدا ہوتا ہے اس کی حد مختلف مجالس وضع قوانین میں مختلف ہے۔ برطانوی دارالامرا میں یہ حالت سب سے زیادہ تکمیل کو پہنچی ہوئی ہے۔ یہ جماعت نظام سلطنت کے دستور اور ۱۹۱۱ء کے قانون پارلیمنٹ کے بموجب روپیہ کے وصول کرنے اور خرچ کرنے کے متعلق کسی مسودہ کے پیش کرنے، ترمیم کرنے، یا نامنظور کرنے کا اختیار نہیں رکھتی۔ بعض دوسرے ممالک کے ایوان اعلیٰ (مثلاً پرشیا کا دارالامرا یا ندرلینڈز کا ایوان اول) اگرچہ روپیہ کے متعلق مسودات کے ابتداءً پیش کرنے یا ان میں ترمیم کرنے سے ممنوع قرار دیئے گئے ہیں تاہم انھیں یہ اختیار حاصل ہے کہ ان مسودات کو

---

[۱] مئیسول لینگمیڈ "تاریخ دستوری" (Constitutional History) باب ہشتم۔

[۲] کم از کم ۱۹۱۹ء کے قبل تک۔

کلیتہً نامنظور کردیں۔ فرانس میں یہ مسئلہ مشکوک حالت میں ہے۔ سینات مالی معاملات کے ابتداءً پیش کرنے سے ممنوع ہے اور اسے نامنظور کردینے کا حق یقیناً حاصل ہے۔ ان مسودات میں ترمیم کرنے کا حق ایک ایسا دستوری سوال ہے جس کا ہنوز کوئی صاف تصفیہ نہیں ہوا ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی سینات[1] اختیارات کی ترقی تدریجی میں ایک بلند تر درجہ کا اظہار کرتی ہے۔ نظام سلطنت کی دفعہ ا فقرۂ (۷) میں یہ درج ہے کہ "محاصل عائد کرنے کے تمام مسودات ابتداءً دارالنائبین میں پیش ہوں گے مگر سینات مجاز ہوگی کہ دوسرے مسودات کی طرح اس میں بھی ترمیمات تجویز کرے یا ترمیموں سے اتفاق کرے"۔ درحقیقت سینات اپنے اس اختیار کو ایسی وسعت سے استعمال کرتی ہے کہ بقول لارڈ برائس دونوں ایوانوں کی وضع قانون کی قابلیت حقیقت[2] بالکل مساوی اور ایک دوسرے کی ہم رتبہ ہوجاتی ہیں"۔ شہنشاہی جرمنی کی متفق مجلس وضع قانون اور سوئزرلینڈ کے مانند بعض صورتیں ایسی بھی ہیں جہاں[3] مسودات مالی کے متعلق دونوں ایوان قانوناً مساوی درجہ پر ہیں۔ آسٹریا میں دونوں ایوانوں کے اختلاف کی وجہ سے حکومت کی چلتی گاڑی میں روڑا اٹکنے کو روکنے کی ایک نادر تدبیر یہ اختیار کی گئی تھی کہ خود قانون اساسی میں یہ شامل کردیا گیا تھا کہ دونوں ایوان باہمی مشورے کے بعد بھی اگر مالی معاملات کے متعلق اتفاق رائے نہ کرسکیں تو دونوں ایوانوں میں جو ایوان کم رقم منظور کرے گا وہی رقم منظور شدہ فرض کرلیجائیگی۔

مالی مسودات کے علاوہ اور تمام معاملات میں یہ عام رواج ہے کہ جہاں تک نظام سلطنت کے قانون کا تعلق ہے دونوں ایوان مساوی درجہ پر ہیں، لیکن عملاً بالعموم یہ ہوتا ہے کہ ایوان ادنیٰ قطعی طور پر شریک غالب بنجاتا ہے۔

---

[1] لاول۔ حکومت و فرقہائے سیاسیہ (Government and Parties)

[2] کانسٹ۔ رسالۂ ابتدائی در بارۂ حقوق عامہ Traite' Elementuir de Drait Public

[3] سنہ ۱۹۱۹ء کے قبل تک۔

دونوں ایوانوں کے اختلاف کی صورت میں رائے عامہ بالعموم اسی ایوان کی جانب ہوجاتی ہے جو قوم سے زیادہ قریبی احتیاج رکھتا ہے اور اس عمومی جماعت (ایوان ادنیٰ) کے خلاف ایوان اعلیٰ کی مقاومت اسی رائے عامہ کی وجہ سے ایک بڑی حد تک کمزور پڑجاتی ہے۔ فرانس، اطالیہ اور کناڈا[1] کے ایوانہائے اعلیٰ کے کمزور ہونے کی وجہ یہی ہے۔ جرمانی بنڈسراتھ[2] (ایوان نمایندگان ملوک) اور امریکی سینات جو عملاً ایوان ادنی سے زیادہ قوت رکھتی ہیں، وہ خاص مستثنیات میں سے ہیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی سینات کو جو یہ وسیع اقتدار حاصل ہے وہ کچھ تو اس کی متفقی نوعیت کی وجہ سے ہے (جس کے باعث سے وہ ریاستوں کی جدا جدا حیثیت کے اعتبار سے ان کی نیابت کرتی ہے)، اور کچھ سیناتیوں کی مدت میعاد کی وجہ سے ہے۔ علاوہ ازیں اس کے تاریخی تقدمات اور اس کی سیاسی منزلت و استقامت اور اس کے روایات بھی کسی قدر اس کا باعث ہیں۔ سلطنت متحدۂ برطانیہ میں ارکان دارالامرا اور دارالعوام کے درمیان ملک کے دستور و رواج کے موافق جو آئینی تعلقات قائم ہیں وہ نہایت ہی مخصوص قسم کے ہیں، اس حالت میں یہی توقع ہوسکتی ہے کہ دارالامرا جس کا کوئی جزو بھی بالواسطہ یا بلاواسطہ قوم کی جانب سے منتخب نہیں ہوتا، مالی معاملات کے علاوہ اور معاملات میں بھی دارالعوام کے مقابلہ میں بہت ہی خفیف مقاومت کرسکتے ہیں۔ حال کے تغیرات کے قبل دونوں ایوانوں کے دستوری تعلق کو مسٹر ڈائسی نے اس طرح

---

[1] کناڈا کی مجلس سینات کی جانب سے سنہ ۱۹۱۳ء کے بحری مسودۂ قانون کے استرداد سے ایک حد تک ایسی آزادانہ قوت عمل کا اظہار ہوا جس کی نسبت نقاد پہلے سے پیشین گوئی نہیں کرسکتے تھے۔ اس سال کے بعد سے ایوان ادنیٰ سے پر زور مخالفت کی اور بھی متعدد مثالیں نظر آتی ہیں۔ ملاحظہ ہو سر جی ڈبلیو راس کی کتاب سینات کناڈا (Senate of Canad) سنہ ۱۹۱۴ء۔

[2] سنہ ۱۹۱۹ء سے قبل تک۔

بیان کیا ہے کہ[1] "دارالامرا اور دارالعوام میں اختلاف رائے ہو جاتا ہے تو دارالامرا کو کسی نہ کسی موقع پر آکر (جو قطعی طور پر معین نہیں ہے) دب جانا پڑتا ہے، اور اگر امرا کسی طرح نہ جھکائیں اور دارالعوام کو قوم کا اعتماد حاصل رہے تو بادشاہ یا اس کے ذمہ دار مشیروں کا یہ فرض ہو جاتا ہے کہ وہ اتنے نئے لوگوں کو طبقۂ امرا میں داخل کر دیں یا ان کے داخل کرنے کی دھمکی دیں، جو دارالامرا کی مخالفت پر غالب آجائیں اور اس طرح مجلس وضع قوانین کی دونوں شاخوں میں پھر ہم رنگی قائم ہو جائے"۔ ملک کے اعتماد سے یہ مقصود ہے کہ قوم کی طرف سے مسئلۂ زیر بحث کے متعلق ایک عام انتخاب میں رائے دے کر دارالعوام لینے اس کے فریق غالب کے طرز عمل کی تصدیق و تائید کی جائے۔ اس دستوری تعلق کو بعض اوقات مختصر طور پر ان الفاظ میں ادا کیا جاتا ہے کہ جس مسئلۂ متنازعہ فیہ کے موافق دارالعوام کا انتخاب ہوا ہو اس کے متعلق دارالامرا کو مخالفت کا کوئی حق نہیں ہے۔ یہ نظیر سنہ ۱۸۳۲ء کے قانون اصلاح کے منظور ہونے سے زیادہ مستحکم طور پر قائم ہو گئی ہے، جب پارلیمنٹ کی برخاست کے بعد بھی نئے انتخاب میں پارلیمنٹی اصلاح کی تائید میں دارالعوام میں بہت ہی کثرت سے ارکان داخل ہوئے، اور اس پر بھی دارالامرا اس کارروائی کی مخالفت پر مصر رہا تو بادشاہ (ولیم چہارم) کی اس تحریری تہدید سے کہ اس مسودے کی موافقت میں وہ نئے لوگوں کو طبقۂ امرا میں داخل کرے گا، دارالامرا کو مجبور ہو کر مخالفت سے باز آنا پڑا۔ اس نظریہ کی وجہ سے دارالامرا کو متعدد بار دارالعوام کے مقابلہ میں اپنے قانونی حق سے دست کش ہونا پڑا ہے چنانچہ سنہ ۱۸۴۶ء کے قانون اجناس اور سنہ ۱۸۶۹ء کے قانون برطرفی کلیسائے آئرلینڈ اس کے شاہد ہیں، لیکن اس نظریہ سے دارالامرا کے اختیار کے کلیتہً سلب نہ ہو جانے کا ثبوت یہ ہے کہ انھوں نے مسٹر گلیڈاسٹون کے سنہ ۱۸۹۳ء کے مسودات قانون ہوم رول (حکومت خود اختیاری) کو مسترد کر دیا، باوجود

---

[1] قانون نظام سلطنت (Law of the Constitution)

اس کے کہ اس سے ایک ایسے دارالعوام کی مخالفت ہوتی تھی جس کا انتخاب براہ راست (حکومت خود اختیاری) ہوم رول کے مسئلہ پر ہوا تھا، پھر بھی امرا نے اس مسودۂ قانون کو خارج کر دیا۔ ان کے اس فعل کی تائید میں یہ حجت پیش کی گئی تھی کہ اگرچہ انتخاب کرنے والوں نے ہوم رول کی موافقت میں رائے دی ہے مگر انھوں نے اس خاص مسودۂ قانون کی تصدیق و تائید نہیں کی تھی کیونکہ انتخاب کے وقت تک یہ مسودہ عوام کے سامنے پیش نہیں ہوا تھا۔ ایک مزید دلیل یہ بھی پیدا ہو گئی تھی کہ دارالعوام میں یہ مسودۂ قانون سد الباب کی رو سے بزور منظور کرایا گیا ہے جس سے غالباً نامناسب حد تک مباحثہ مختصر ہو گیا تھا۔

ادھر کے چند برس کے اندر برطانوی مجلس وضع قوانین کے دونوں ایوانوں کے تعلقات میں مزید تغیر و تبدل ہوا ہے۔ دارالامرا نے اس مالی مسودہ کو نامنظور کر دیا تھا جسے دارالعوام نے ۱۹۰۹ء میں منظور کیا تھا۔ دارالامرا کے اکثر ارکان کا یہ خیال تھا کہ اس مسودے کے بعض حصے (بالخصوص لیت ارضی پر اضافۂ محصول کا مسئلہ) مالی ہونے کے بجائے زیادہ تر معاشری حیثیت کے ہیں اور اس لیئے ان کے متعلق اس ایوان کو ہر طرح کی کارروائی کرنے کی آزادی حاصل ہے۔ اس مسودے کے نامنظور ہونے سے آئینی حالت نہایت نازک ہو گئی جو ایک مدت تک قائم رہی اور آخر اس کا انجام ۱۹۱۱ء کے قانون پارلیمنٹ کے نفاذ پر ہوا (۱ و ۲ جارج پنجم باب ۱۳)۔ اس قانون کے بموجب کوئی مالی مسودہ جسے دارالعوام نے بعینہ اس صورت میں منظور کرنے سے انکار کر دیا ہو جس صورت میں وہ دارالعوام سے آیا ہو تو شاہی منظوری کے اعلان کے ساتھ وہ مسودہ، قانون کا درجہ حاصل کرلے گا کسی مسودہ کی نسبت یہ فیصلہ کرنا کہ مالی مسودہ ہے یا نہیں اس کا انحصار دارالعوام کے صدر پر رکھا گیا۔ مالی مسودات کے علاوہ اور طرح کے عام مسودات یا کوئی مسودہ جو پارلیمنٹ کی انتہائی میعاد میں اضافہ کرتا ہو، وہ بھی دارالامرا کی منظوری کے بغیر قانونی صورت اختیار کر سکتے ہیں بشرطیکہ دارالعوام نے انھیں تین مسلسل نشستوں میں منظور کیا ہو (یہ نشستیں خواہ ایک ہی پارلیمنٹ کی ہوں یا متصل پارلیمنٹوں

کی ہوں) یہ بھی شرط ہے کہ دارالعوام کے پہلے دور کی دوسری خواندگی اور تیسری نشست کی تیسری خواندگی کے درمیان دو برس کا زمانہ گزر گیا ہو۔ مسودات زیر بحث دارالامرا میں کسی نشست کے ختم ہونے سے کم از کم ایک ماہ قبل بھیجدینا چاہیئے۔ اس قانون کے بموجب پارلیمنٹ کی مدت بھی پانچ برس کے لیئے محدود کی گئی ہے۔

بہرحال قانونی یا رواجی کیسے ہی کچھ انتظامات کیوں نہ ہوں مگر دونوں ایوانوں میں تصادم ہوجانے بلکہ عملاً تمام کاموں کے رک جانے کا خطرہ ہمیشہ لگا رہتا ہے۔ بہت سی مجالس وضع قوانین میں (جیسا کہ ممالک متحدۂ امریکہ کی کانگریس اور سلطنت متحدۂ برطانیہ کی پارلیمنٹ میں ہوتا ہے) یہ خطرہ دونوں ایوانوں کے قائم مقاموں کی کانفرنسوں کے ذریعہ سے کم کردیا گیا ہے۔ امریکہ کی کانگریس میں جب اصلاحات کے متعلق دونوں ایوانوں میں اتفاق نہیں ہوتا تو مجلس سینات کے تین ارکان اور دارالنائبین کے تین ارکان باہم گفتگو کرنے کے لیئے مقرر ہوتے ہیں تاکہ مصالحت باہمی کا کوئی انتظام ہوسکے۔ اگرچہ کانگریس کے دونوں ایوانوں میں اکثر شدید اختلافات پیش آچکے ہیں، مگر وضع قانون کی کل کو عملاً روک دینے کے امکان کے خاص خطرات امریکہ کے طریق کار میں، موجود ہیں، کانفرنس کے علاوہ اور کوئی قانونی ذریعہ دونوں ایوانوں کو اتفاق باہمی پر مجبور کرنے کا نہیں ہے، لیکن آسٹریلیا کی دولت عامہ کے نئے نظام سلطنت کی حالت بالکل مختلف ہے، آسٹریلیا اور خاص کر وکٹوریا کی مجالس وضع قوانین میں اعلیٰ و ادنیٰ ایوانوں کے بضد ایک دوسرے کے مخالف ہوجانے کے بہت ہی شدید خطرات کا سامنا ہوچکا ہے[1]۔ اس طرح پر جو مشکلات پیدا ہوتے ہیں ان سے سبق حاصل کرکے دولت عامہ کے نئے

---

[1] اس خصوص میں وکٹوریا کے تجربہ کے حالات اور ۱۸۷۸ء کی سیاسی نازک حالت کے متعلق اڈورڈ جنکس کی تصنیف "حکومت وکٹوریا" (Government of Victoria) حصۂ چہارم باب سی و سوم دیکھنا چاہیئے۔

نظام سلطنت میں ایسے دفعات رکھے گئے ہیں جن کا مقصود یہ ہے کہ تنفیت کی مجلس وضع قوانین میں کام کا کلیتہً رک جانا ناممکن ہو جائے۔ گورنر جنرل کو یہ اختیار دیا گیا ہے کہ اگر ایوان ادنیٰ کسی مسودہ کو مکرر سہ کرر پیش کرے اور سینات اسے برابر نامنظور کرتی رہے تو وہ ایک ساتھ دونوں ایوانوں کو برخاست کر دے۔ اگر نئے انتخاب کے بعد بھی یہی حالت در پیش رہے تو گورنر جنرل دونوں ایوانوں کا ایک متفقہ اجلاس کر سکتا ہے جس کا فیصلہ قطعی فیصلہ ہوگا۔

۵۔ بلاواسطہ قانون سازی، ہدایت و مراجعہ۔

مجلس وضع قوانین اور قانونی کارروائی کے طریقہ پر ہم نے جو بحث کی ہے اس کے اختتام میں ہم مختصر طور پر اس طریق کار کا بھی کچھ ذکر کر سکتے ہیں جسے بلاواسطہ وضع قانون کہتے ہیں یعنے خود قوم اپنے طور پر براہ راست قوانین وضع کرے۔ تمام قوم کے یا کم از کم قوم کے رائے دہندوں کے وضع قوانین کی کارروائی میں شرکت کرنے سے ایک طرح پر عمومی حکومت خود اختیاری کا ایک مجسم نمونہ خیال کے سامنے آجاتا ہے۔ روسو صرف اسی کو عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اظہار کا صحیح ذریعہ سمجھتا تھا۔ تاریخ کے نہایت ہی ابتدائی زمانہ سے کسی نہ کسی صورت میں یہ خیال معلوم و معروف رہا ہے۔ ایتھنز میں اکلیزیا (یعنے تمام آزاد شہریوں کی مجلس) موجود تھی جسے سولن نے چھٹی صدی قبل مسیح میں عام سیاسی اقتدار کا ایک عضو بنا دیا تھا۔ اس مجلس میں اہل ملک صلح و امن کے مسائل کا فیصلہ کرتے تھے اور جو مسائل مجلس چہار صد کی طرف سے ان کے روبرو پیش ہوتے تھے ان پر رائے دیتے تھے۔ رومانیوں میں بھی مجلس قبائلی یا قوم کا قبیلہ دار اجتماع موجود تھا جس نے جمہوریہ کے آخری زمانہ میں مجلس وضع قوانین کی صورت اختیار کر لی تھی۔ سوئزرلینڈ کے چھوٹے چھوٹے صوبوں میں قدیم زمانہ سے اجتماع قوم (Landesgemeinde) واضع قوانین جماعت کی حیثیت سے

---

[1] قانون دولت عامہ دفعہ ۵۷۔

کام کر رہی ہے، لیکن اس قسم کے اعضائے حکومت کا عملدرآمد صرف قدیم دنیا کی شہری سلطنتوں یا سوئزرلینڈ کے صوبوں وغیرہ میں ممکن ہے کیونکہ ان کی ارضی وسعت محدود ہے، دنیا کی بڑی بڑی سلطنتوں میں فی الواقع ایک جگہ جمع ہونا حقیقتاً ناممکن ہے۔ پس قوم کے اقتدار اعلیٰ نے اپنا نفوذ نیابتی مجلسوں کے ذریعہ سے حاصل کیا ہے۔ لیکن اب اس زمانہ میں ڈاک اور تار کے ذریعہ سے جس عجلت کے ساتھ رسل و رسائل ہوتے ہیں اور اس میں جیسی ترقی ہوتی جاتی ہے اس کی وجہ سے یہ امر ممکن ہو گیا ہے کہ ایک حد تک اہل ملک کی تمام جماعت سے وضع قوانین میں کام لیا جاسکے۔ یہ صحیح ہے کہ کسی بڑی سلطنت کے تمام باشندے کسی ایک جگہ غور و بحث کے لیئے جمع نہیں کیئے جاسکتے مگر یہ ممکن ہے کہ وہ سب کے سب ایک ہی وقت میں ایک ہی ساتھ کسی مجوزہ کارروائی پر اپنی رائے دے سکیں۔ اس طرح بلا واسطہ وضع قوانین کی جو صورت پیدا ہو گئی ہے اسے اس امر سے بھی تائید و تقویت حاصل ہو گئی ہے کہ زمانۂ موجودہ میں اکثر جمہوری ممالک میں نیابتی مجلس وضع قوانین کی طرف سے بے اعتمادی بڑھتی جاتی ہے۔ اب یہ میلان عام طور پر بڑھتا جاتا ہے کہ تمام قوم کی مرضیِ عام پر جو براہ راست اظہار رائے کے ذریعہ سے ظاہر کی گئی ہو اعتماد کیا جائے۔ پروفیسر گولڈون اسمتھ کہتے ہیں کہ "قوم کو نہ تو رائے دہی کے کمرے میں بند کیا جاسکتا ہے، اور نہ اُن سے خوشامد و چاپلوسی یا ڈرانے دھمکانے سے کام نکل سکتا ہے، اور نہ قوم کو یہ اندیشہ ہے کہ وہ اگر کسی تجویز کو جسے فریق آئرلینڈ، یروہبیشنسٹ (فریق امتناعی) یا فرقہ بیتھودسٹ کی تائید حاصل ہے، مسترد کر دے گی تو اس کا دوبارہ انتخاب نہ ہو سکے گا۔" اس دعوے کے خلاف ایک معقول حجت یہ پیش کی جاسکتی ہے کہ مثل اور اہم کاموں کے وضع قوانین کے لیئے بھی خاص تربیت و تجربہ کی ضرورت ہے اور حقیقتاً قوم کے اغراض و مقاصد سوچ سمجھ کر منتخب کی ہوئی مجلس وضع قوانین کے ہاتھ میں اس سے زیادہ محفوظ ہیں کہ ان اغراض و مقاصد کو عوام کی بے سر و پا رائے کے تابع کر دیا ہے، جو کبھی کچھ ہو اور کبھی کچھ ہو۔ یہ امر واقعی بھی بہت وزن

رکھتا ہے کہ ہر قوم میں باشندگان ملک کا ایک بڑا حصہ اپنے کاموں میں اس درجہ منہمک ہوتا ہے کہ جو مسائل عامہ اس کے روبرو پیش کیئے جاتے ہیں ان پر وہ مناسب طور پر غور نہیں کر سکتا، لیکن صحیح ہو یا غلط اب تو قوم کی طرف سے براہ راست قوانین کے وضع کیئے جانے کا طریقہ ایک بڑی حد تک رائج ہو چکا ہے۔ اس میں سب سے زیادہ اہم مراجعہ کا طریقہ ہے یعنی کسی مجوزہ کارروائی یا کسی مجوزہ دستوری تبدیلی کو عام رائے کے لیئے پیش کر دیا جائے، اور جس قدر کثرت رائے درکار ہے اگر وہ اسے حاصل ہو جائے تو وہ قانون ہو جائے اور دوسری صورت ہدایت کی ہے جس کا منشا یہ ہے کہ قوم کو قانوناً یہ حق ہو کہ وہ بذریعۂ درخواست جس پر کافی تعداد کے دستخط ہوں، کسی قانونی کارروائی کو رائے عامہ کے لیئے پیش کر سکے۔ تیسرے درجہ میں حق "برطرفی" ہے یعنے کسی عاملانہ یا عدالتی عہدہ دار کو عام رائے کے ذریعہ سے اس کے عہدے سے ہٹا دیا جائے۔[1]

براہ راست وضع قانون کا استعمال تمام جگہوں سے زیادہ سوئزرلینڈ میں مروج ہے۔ سوئزرلینڈ کے بائیس صوبوں میں سے (وری، انٹرواسڈن، اپنزل، اور گلاروس کے) چار صوبوں میں ابھی تک قدیم زمانہ کی اجتماع قوم (Landesgemeinde) قائم و برقرار ہے۔ مثلاً، ایک صوبۂ اوری ہے جس کی کل آبادی سنہ ۱۹۱۶ء میں ۲۴۰۰۰ نفوس کی تھی، اس کے باشندے سال میں ایک مرتبہ ایک بڑے سبزہ زار میں جمع ہوتے ہیں اور وہاں وہ اجرائے محصول پر رائے دیتے، قوانین نافذ کرتے اور سال آیندہ کے لیئے اپنے کارفرما عہدہ داروں کا انتخاب کرتے ہیں۔ جن صوبوں میں نیابتی مجالس وضع قوانین کا دستور رائج ہے ان میں بھی مراجعہ بہت کثرت سے وقوع میں آتا رہتا ہے۔ اس میں سے تقریباً نصف صوبوں میں یہ طریقہ اختیاری ہے یعنی

---

[1] لفظ "استشارہ" ہر قسم کے اظہار رائے عامہ کے عام مفہوم میں استعمال ہوتا ہے۔ آسانی اس میں ہے کہ اس لفظ کے استعمال کو ان اظہار آرا تک محدود رکھا جائے جس سے صرف (عوام کی) رائے ظاہر ہوتی ہو، کسی قسم کی پابندی لازم نہ آتی ہو۔

اس سے صرف اس صورت میں کام لیا جاتا ہے جب بذریعہ عرضداشت اس کی خواہش کی جائے، باقی اور صوبوں میں (باستثنائے فرائی برُگ) یہ طریقہ "لازمی" ہے اور تمام اہم تشریعی معاملات کے متعلق اس پر عمل کرنا ضروری ہے۔ نظام سلطنت کے تغیرات تو کسی صوبے میں بھی ہوں صرف اس صورت سے ہو سکتے ہیں کہ عام رائے کے ذریعہ سے اس کی توثیق ہو جائے۔ ہدایت یعنے قوم کا عرضداشت کے ذریعہ سے کسی قانون کے پیش کرنے کا حق نسبتاً جدید زمانہ کا اختراع ہے اور ان صوبوں کے دستوروں میں پہلی مرتبہ انیسویں صدی کے وسط میں استعمال ہوا ہے۔ زمانۂ موجودہ میں تین صوبوں کے سوا باقی اور تمام صوبوں میں قانون کی معمولی کارروائیوں کے لیئے اس کا عمل میں لانا جائز ہے اور دستوری تغیرات کے لیئے تو ایک صوبے کو چھوڑ کر اور تمام ہی صوبوں میں اس کی اجازت ہے۔ سوئزرلینڈ کی حکومت متفقیہ میں ہر ایک دستوری ترمیم کے لیئے مراجعہ لازمی ہے۔ اس کے علاوہ اختیاری مراجعہ کا طریقہ بھی جاری ہے جس کے بموجب اگر تیس ہزار باشندگان ملک یا آٹھ صوبے اس قسم کی درخواست کریں تو معمولی قوانین بھی قوم کے فیصلہ کے لیئے پیش ہو جاتے ہیں۔ حکومت متفقیہ میں بھی ہدایت کا طریقہ اس صورت سے موجود ہے کہ پچاس ہزار رائے دہندگان اس تجویز کی تائید کریں۔ اگرچہ بظاہر اس کا جواز صرف آئینی ترمیمات کے لیئے رکھا گیا ہے مگر عملاً ہر ایک کارروائی پر یہ اس طرح عائد کیا جا سکتا ہے کہ کارروائی کو نظام سلطنت کے تغیر کا رنگ دے دیا جائے۔ اس طرح پر جو طریقہ قائم ہو گیا ہے، سوئزرلینڈ کی حکومت میں، اسے عظیم الشان عملی اہمیت حاصل ہے، ۱۸۷۴ء اور ۱۹۰۸ء کے درمیان (جملہ دو سو اکسٹھ متفقی مسودات قانون میں سے) تیس مسودے رائے عامہ کے لیئے پیش کیئے گئے تھے، ان میں سے گیارہ منظور کر لیئے گئے اور انیس مسترد کر دیئے گئے لیکن مشکل یہ ہے چونکہ اس طریقہ کے نکتہ چیں خود سوئزرلینڈ اور دوسرے ملکوں میں بہت ہی مختلف الرائے ہیں اس لیئے اس ملک کے تجربہ سے براہ راست اس قانون کے متعلق کوئی عام نتیجہ نہیں اخذ کیا جا سکتا۔[۱]

---

[۱] اس باب میں سب سے زیادہ مکمل سند ڈیپلاج کی تصنیف (سوئزرلینڈ میں

ممالک متحدۂ امریکہ میں بلا واسطہ وضع قانون کا طریقہ ایک بڑی حد تک موجود ہے، اگرچہ اس کارروائی کو ہمیشہ اسی نام سے موسوم نہیں کیا جاتا۔ سب سے اول اس کی ایک تاریخی صورت نیو انگلینڈ کے "جلسۂ قصبہ" (مجلس انتخاب کنندگان قصبہ) کی شکل میں موجود ہے۔ یہ جلسہ سوئٹزرلینڈ کے "اجتماع قوم" (Landesgemeinde) کی بالکل ہی ہو بہو نقل ہے۔ رائے دہندے، سال میں ایک مرتبہ ایک عام جلسہ میں جمع ہوتے ہیں (اور اگر بذریعۂ عرضداشت کے طلب کیے جائیں تو اس کے علاوہ اور بھی خاص مواقع پر مجتمع ہوتے ہیں) اس جلسہ میں وہ نہ صرف "چیدہ افراد" یعنی عہدہ داران قصبہ کا انتخاب کرتے ہیں بلکہ اجرائے محاصل و انتظام دخل و خرج اور قصبہ کے دوسرے مسائل پر بھی رائے دیتے ہیں۔ ایسے مجامع عام میں غور و بحث کرنے اور رائے دینے کا جہاں تک موقع مل سکتا ہے اس کے اعتبار سے یہ "جلسۂ قصبہ" براہ راست وضع قوانین کی ایک بہترین مثال ہے۔ بلا واسطہ وضع قانون کی دوسری بین مثال آئینی تغیرات کے لیے قوم کی توثیق ہے، ممالک متحدۂ امریکہ میں یہ طریقہ اب فی الواقع ہر جگہ بلا استثنیٰ رائج ہو گیا ہے۔ بہت سی ریاستوں کے نظامہائے سلطنت میں اس اصول سے اور بھی مزید کام لیے جاتے ہیں۔ جیسا کہ اوپر ظاہر ہو چکا ہے ریاستوں کی مجالس وضع قوانین کے اختیارات اس دستوری شرط سے محدود ہیں کہ بعض اقسام قوانین کا عام اظہار رائے کے لیے پیش کیا جانا

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ "مراجعہ" (The Refrendum in Switzerland) ہے اس کے علاوہ د، ا، ریڈ کا مضمون "جریدۂ سیاسیات امریکہ اگست ۱۹۱۲ء" اور ف، ا، اوگ: حکومت ہائے یورپ (۱۹۱۳ء) حصۂ ۵ ملاحظہ فرمائیے۔

لہ نیو انگلینڈ کے "جلسۂ قصبہ" کے گزشتہ و موجودہ زمانہ کے تفصیلی حالات کے متعلق فسک کی تصنیف ممالک متحدۂ امریکہ میں حکومت ملکی (Civil Government in the United States) باب دوم دیکھنا چاہیئے۔

ضروری ہے۔ مثلاً پینسلوینیا کے نظام حکومت (۱۸۷۳ء) میں یہ قرار دیا گیا ہے کہ "ریاست کے دار الصدر کے بدلنے کے متعلق کوئی قانون اس وقت تک جائز نہ ہوگا جب تک کہ وہ قانون دولت عامہ کے مستند رائے دہندگان کے سامنے کسی عام انتخاب کے وقت نہ پیش کیا جائے اور وہ اس کی توثیق وتائید نہ کریں"[1] دار الصدر کی تبدیلی کے متعلق اس قسم کے قوانین اور بھی بہت سی ریاستوں کے نظامہائے حکومت میں پائے جاتے ہیں۔ اسی طرح آیووا کے ۱۸۴۶ء کے نظام حکومت میں ایک دفعہ یہ رکھی گئی ہے کہ (بعض مستثنیات کے علاوہ) قرضہ لینے سے متعلقہ قوانین کا قوم کے سامنے پیش ہونا لازمی ہے۔ (بعد میں نیو یارک، کلیفورنیا، الینائس اور دوسری متعدد مغربی ریاستوں نے بھی اس قانون کو اختیار کر لیا ہے) نیز متعدد ریاستوں میں ایک معینہ حد سے زائد اجرائے محصول بھی صرف رائے عامہ کے ذریعہ سے نفاذ پذیر ہو سکتا ہے۔ اس طریقہ سے جن دوسرے مسائل میں کام لیا گیا ہے ان میں سے جائداد سرکاری کا علیحدہ کرنا، بنکوں کا اجرا، اور عورتوں کو حق رائے کا عطا کرنا، مثالاً پیش کیئے جا سکتے ہیں۔ بلا واسطہ وضع قانون "مراجعہ بلدیہ" کی صورت میں پایا جاتا ہے جس میں کہ صوبے یا قصبے کے باشندے صوبے کے صدر مقام کے تعین، مقامی قرضوں کے اجرا، اور منشور بلدی کے قبول کرنے کے مسائل پر رائے دیتے ہیں، بلا واسطہ قانون سازی اس خاص صورت کو (جس کی روسے منشور کی تیاری یا ترمیم کے متعلق شہر کے باشندوں کی رائے لی جاتی ہے) بعض اوقات بلدی ہوم رول (حکومت خود اختیاری) کے نام سے موسوم کرتے ہیں۔ اتحاد امریکہ کی بہت سی ریاستیں اس وقت تک اس طریقہ کا بہت وسعت کے ساتھ استعمال کر چکی ہیں۔ کلیفورنیا میں نظام سلطنت کی ایک ترمیم کی روسے (نومبر ۱۹۰۶ء میں) یہ قرار دیا گیا ہے کہ پندرہ فیصدی رائے دہندوں کی عرضداشت پر منشور کے متعلق ہر ایک

---

[1] دستور دفعہ ۳ فقرہ ۲۸۔

مجوزہ ترمیم عام اظہار رائے کے لیئے پیش کر دی جائے گی۔ آریگن میں ۱۹۰۶ء کی ایک آئینی ترمیم کی رو سے ہر ایک شہر و قصبہ کے رائے دہندوں کو اپنی مجالس بلدیہ کے منشور کے بنانے اور ان میں ترمیم کرنے کا اختیار دے دیا گیا ہے۔ واشنگٹن، مینسوٹا، کلوریڈو اور دوسری ریاستوں نے بھی اس ترقی کی طرف قدم اٹھائے ہیں۔ مچیگن کے ۱۹۰۸ء کے نظام حکومت میں بلدی ہوم رول (حکومت خود اختیاری) کا سامان کیا گیا ہے۔

اتحاد امریکی کی بعض ریاستوں میں بلا واسطہ وضع قوانین کا طریقہ ہدایت و مراجعہ کے ترویج عام کی وجہ سے اور بھی آگے بڑھ گیا ہے۔ جنوبی ڈیکوٹا نے ۱۸۹۸ء کی ایک دستوری ترمیم کی رو سے یہ قرار دیا ہے کہ ہدایت و مراجعہ کا استعمال پانچ فیصدی رائے دہندگان کی درخواست پر کیا جائے۔ آریگن نے ۱۹۰۲ء میں ہدایت و مراجعہ کا ایک سرکاری طریقہ اختیار کیا ہے۔

نظم اریگان جو ایک بڑی حد تک اور ریاستوں کے لیئے نمونہ ہو گیا ہے اس کے حقیقی اصول دستور کی دفعۂ ۴ کے اقتباسات ذیل سے ظاہر ہوتے ہیں :—

سلطنت کا وضع قانون کا اختیار ایک مجلس وضع قانون کو تفویض ہوگا جس میں ایک سینات اور ایک دار النائبین ہوگا لیکن قوم قوانین اور نظام سلطنت میں ترمیمات کے تجویز کرنے اور رائے دہی کے مواقع پر ان قوانین و ترمیمات کے منظور کرنے یا مسترد کر دینے کا حق مجلس وضع قانون سے بالکل آزادانہ طور پر اپنے لیئے محفوظ رکھتی ہے اور اس حق کو بھی اپنے لیئے محفوظ رکھتی ہے کہ وہ خود اپنی تجویز سے مجلس وضع قانون کے جس قانون کو چاہے مواقع رائے دہی پر منظور کرے یا مسترد کر دے۔ پہلا اختیار جو قوم نے اپنے لیئے محفوظ رکھا ہے وہ ہدایت ہے اور درخواست کی اس قسم کی کارروائی کے پیش کرنے کے لیئے قانونی رائے دہندوں میں سے صرف آٹھ فی صدی اشخاص کی تجویز کی ضرورت ہوگی ..... دوسرا اختیار مراجعہ ہے اور ان قوانین کے سوا جو امن عامہ، صحت یا تحفظ ملک کی فوری حفاظت کے لیئے

ضروری ہوں اور ہر طرح کے قوانین کے لیئے) اس کا حکم یا تو قانونی رائے دہندوں کی پانچ فیصدی کی دستخطی درخواست پر ہوگا یا مجلس وضع قانون اسی طرح پر اس کا حکم دے گی جیسے اور قوانین منظور ہوتے ہیں ..... گورنر (والی) کا حق امتناع ان کارروائیوں پر عائد نہ ہوگا جو قوم کی طرف رجوع کیئے گئے ہوں جو کارروائیاں اہل ریاست کی طرف رجوع کی گئی ہوں ان کی بابت تمام انتخابات باضابطہ دوسالہ انتخابات عام کے وقت ہوں گے بجز اس کے جب مجلس وضع قانون کسی خاص انتخاب کا حکم دے ..... ہدایت یا مراجعہ کے لیئے کسی درخواست کے پیش ہونے کے قبل کے آخری باضابطہ انتخاب کے موقع پر عدالت عامہ کے جج کے لیئے جس قدر جملہ رائیں دی گئی ہوں گی وہی تعداد بنا ہوگی جس کے بموجب قانونی رائے دہندوں کی تعداد کا شمار ہوگا اور جن کے دستخط اس قسم کی درخواست کے لیئے ضروری ہونگے ..... اس نظام سلطنت کی رو سے ہدایت و مراجعہ کے جو اختیارات قوم کے لیئے محفوظ کیئے گئے ہیں وہ ہر ایک بلدیہ وضلع کے قانونی رائے دہندوں کے لیئے ان کے خاص بلدیہ وضلع کے اندر اور اس کے ہر قسم کے مقامی مختص اور بلدی وضع قوانین کے لیئے بھی محفوظ کیئے جاتے ہیں ۔ اس قسم کے اختیار کے عمل میں لانے کا طریقہ عام قوانین سے معین کیا جائے گا بجز اس کے کہ بلاد و قصبات خود بلدی وضع قوانین کے متعلق ہدایت و مراجعہ کے عمل میں لانے کا طریقہ معین کریں۔ کسی بلدہ یا قصبہ میں مراجعہ کا حکم دینے کے لیئے قانونی رائے دہندوں میں سے دس فیصدی سے زیادہ کی ضرورت نہیں ہوگی اور ہدایت کے ذریعہ سے کسی کارروائی کے تجویز کرنے کے لیئے پندرہ فیصدی سے زیادہ کی ضرورت نہ ہوگی"۔

آریگن کے نظام سلطنت میں یہ بھی مندرج ہے کہ " ہر ایک سرکاری عہدہ دار ریاست کے یا جس حلقہ کے لیئے وہ منتخب ہو اس انتخابی حلقہ کے قانونی رائے دہندوں کے ذریعۂ قاعدۂ " حق برطرفی " کے زیر اثر ہے ۔ " برطرفی " کے متعلق عام رائے اس وقت تک نہیں لیجاتی جبتک رائے دہندوں

یں سے بیس فیصدی اس کی درخواست نہ کریں۔
مراجعت، ہدایت اور "برطرفی" کا اس قسم کا ایک نظم اب بہت سی ریاستوں اور خاص کر اتحاد کے مغربی نصف حصہ کی ریاستوں میں جاری ہو گیا ہے۔ اس خصوص میں اریزونا، مونٹانا، آکلاہوما، واشنگٹن کے دستوروں کا حوالہ دیا جا سکتا ہے۔
اس تمام طریقہ کی پسندیدگی بالتخصیص اتحاد کے مغربی حصہ میں قطعی طور پر بڑھتی جاتی ہے اور عام توم ریاستوں کی مجالس وضع قانون کو اکثر بدظنی کی نظر سے دیکھتی ہے اس سے اس طریقہ کو اور تقویت پہنچتی جاتی ہے۔ بہت سی ریاستوں میں براہ راست وضع قانون کی بابت مختلف سیاسی فریقوں اور انجمنوں نے (خاص کر استیصالی و ترقی پذیر خیال کی انجمنوں نے) عام الفاظ میں بکثرت اپنی پسندیدگی کا اظہار کیا ہے۔ سنہ ۱۸۹۲ء میں ہی فریق عوامیہ (پاپولسٹ) نے بمقام سینٹ لوئس اپنے سنہ ۱۸۹۶ء کے قومی اجتماع میں مراجعہ و ہدایت دونوں کی تائید میں اپنا خیال ظاہر کیا اور اپنے بعد کے ہر ایک اجتماع میں براہ راست وضع قانون کے طریقہ پر برابر زور دیتی رہی؛ مختلف ریاستوں کے اجتماعات اور اشتراکی و استیصالی فریقوں کے قوی اجتماع نے ہدایت و مراجعہ کے حق میں اپنی رائے ثبت کی ہیں۔ حق برطرفی براہ راست وضع قانون کا جو مخصوص طریقہ کے نام سے موسوم ہے بعض خاص حالات اس کے بھی موئید معلوم ہوتے ہیں، عام الفاظ میں اس طریقہ کا منشا یوں ظاہر کیا جاتا ہے کہ تمام اشخاص جو کسی عہدہ پر فائز ہوں وہ صرف اسی وقت تک اس عہدے پر رہ سکتے ہیں جب تک کہ قوم کی مرضی ہو، جس وقت بھی رائے دہندوں کے حصۂ کثیر کی خواہش پائی جائے عہدہ دار اپنے فرائض سے علحدہ کر دیا جائے۔ اس طریقہ کے موافق و مخالف دلائل بھی تقریباً اسی بنیاد پر قائم ہیں جو براہ راست وضع قانون کے متعلق ہیں خیالی طور پر یہ حجت پیش کی جاتی ہے کہ قوم کی مرضی کو سب سے اعلیٰ قوت حاصل ہونا چاہیئے اور "برطرفی" ایک ایسا طریقہ ہے جس کے ذریعہ سے اہل ملک

ان لوگوں کو عہدے سے فوراً برطرف کر سکتے ہیں جنھوں نے اپنے اعتماد کو بری طرح استعمال کیا ہو۔ یہ دعوی کیا جاتا ہے کہ سیاسی خرابیوں اور روپیہ کی قوت کے مضر اثرات کے خلاف یہ ایک نہایت ہی کارآمد آلہ ہے۔ براہ راست وضع قانون کے مسئلہ کے مانند اس کا جواب یہ دیا جاتا ہے کہ "قوم" نہ تو "عاقل مطلق" ہے نہ "بصیر مطلق"۔ ممکن ہے کہ صورت حال کے واقعات و جزئیات سے ناواقف رائے دہندوں کو بھڑکا کر یا ان کے اغراض کا واسطہ دلا کر کوئی ایماندار عہدہ دار برطرف کر دیا جائے، اس سے عہدے کے متعلق جو عدم طمانیت پیدا ہو جائے گی اس سے ایماندارانہ طریق پر اپنے فرائض کا انجام دینا دوچند دشوار ہو جائے گا اور روپیہ کے مضر اثر سے محفوظ رکھنے کے بجائے اس طرح کی "برطرفی" سے عام خرابیوں میں ایک اور جدید خطرناک صورت کا اضافہ ہو جائے گا۔ عہدہ داران عدالتی کی "واپسی" کے متعلق تخصیص کے ساتھ ان دلائل پر زیادہ زور دیا جاتا ہے، جن ریاستوں نے برطرفی کا طریقہ اختیار کر لیا ہے، اس موقع پر ان کے عملدرآمد مختلف ہیں، اریگن کے مانند بعض ریاستیں ججوں کی واپسی کو روا رکھتی ہیں اور واشنگٹن کے مانند بعض ریاستیں اسے روا نہیں رکھتیں در حقیقت عدالتی عہدہ داروں کی واپسی کے مسئلہ کے خلاف بہت کچھ کہا جا سکتا ہے۔ اپنی نزاکت اور اصطلاحی نوعیت کے اعتبار سے ججوں کا کام ایسا نہیں ہے کہ اس پر عامۃ الناس کوئی رائے دے سکیں، ججوں کو اپنے ضمیر سے آزادانہ کام لینے کا موقع صرف اسی وقت حاصل ہو سکتا ہے جب ان کو اپنے عہدے کی میعاد کی طرف سے اذعان اطمینان ہو۔

قابل مطالعہ کتابیں

ڈبلیو۔ ایچ۔ لکی۔ حکومت عمومیہ و آزادی (سنہ ۱۸۹۶ء) (Democracy and Liberty) جلد اول باب چہارم۔

اس۔ لو۔ "طریق حکمرانی انگلستان" (سنہ ۱۹۰۴) (Governance of England)

جے۔براٹس۔دولت عامۂ امریکی ۱۸۸۹ء (American Common-wealth) جلد اول باب یکم تا بستم۔

ڈبلیو۔بی منرو ''ہدایت، مراجعہ و برخاست'' (Initiative, Referendum and Recall) ۱۹۱۲ء باب اول۔

اسناد مزید

دی اسٹیٹس مینس سالنامۂ مدبرین (The Statesman's Year-Book)

سر ولیم اینسن۔قانون و رواج نظام سلطنت (Law and Custom of the Constitution) حصۂ اول (طبع دوم ۱۸۹۶ء)

اے۔بی۔ہارٹ حکومت عملی ۱۹۰۳ء (Actual Government)

اے۔ایل لول (بر اعظم کی حکومتیں اور فرقہائے سیاسیہ ۱۸۹۷ء) (Governments and Parties in Continental Europe)

سیمو نے: مبادی قانون عامہ و انتظامیہ (Traite Elementaire de Droit public et Administratif) ۱۸۹۷ء۔طبع سوم

اے۔وی ڈایسی ''قانون دستور'' (Law of the Constitution) طبع چہارم ۱۸۹۳ء)۔

جے۔میسی۔''دستور انگلستان'' ۱۸۹۷ء (English Constitution)

وڈرو، ولسن ''سلطنت'' (The State) طبع دوم ۱۹۰۱ء۔

جے۔ایم۔ونسنٹ طریق حکومت سوئزرلینڈ (۱۹۰۰ء (Government in Switzerland

وڈرو، ولسن حکومت کانگریسی (Congressional Government) (طبع دوم ۱۹۰۱ء)۔

اس۔ڈبلائج۔سوئزرلینڈ میں مراجعہ (The Referendum in Switzerland) ترجمہ ۱۸۹۸ء۔

سر کورٹنی البرٹ طریق و دستور توضیع قانون Legislative Methods

and Forms) سنہ ۱۹۰۱ء

ڈبلیو بی، منرو (اڈیٹر) حکومت ممالک متحدۂ امریکہ (The Government of the United States) (سنہ ۱۹۱۹ء)

ایچ-ڈبلیو- وی ٹمپرلی، "مجالس سنیات وایوان ہائے بالائی" (Senates and Upper Chambers) سنہ ۱۹۱۰ء-

باب سوم
عمال حکومت

۱۔عمال حکومت کے لیئے شرط اول، مرکزیت اقتدار ۲۔طریقہائے تقرر، موروثی عمال حکومت۔ ۳۔انتخابی عمال حکومت۔ ۴۔صدارتی و پارلیمنٹی حکومت ۵۔عاملہ ماتحت عہدہ دار، سول سروس (ملازمین دیوانی)

۱۔عمال حکومت کے لیئے شرط اول، مرکزیت اقتدار:۔

لفظ اکزیکیوٹیو (عمال) حکومت کے ان عہدہ داروں کے تعین کے لیئے استعمال ہوتا ہے جن کا کام ملک کے قانون کو عمل میں لانا یعنی ان کا نافذ کرنا ہوتا ہے۔ محدود مفہوم میں اس سے مراد اکثر جماعت نظم ونسق کے سرگروہ اعلیٰ سے ہوتی ہے جیسے ممالک متحدۂ امریکہ کا رئیس جمہوریہ یا یہ کہ اس گروہ اعلیٰ کے ساتھ اس کے خاص خاص ماتحت بھی شامل کر لیئے جائیں۔ چنانچہ جب ہم جمہوریۂ فرانس کی اکزیکیوٹیو (عامل) کا لفظ استعمال کرتے ہیں تو اس سے ہمارا مقصود رئیس جمہوریہ سے ہوتا ہے یا احیاناً رئیس جمہوریہ مع وزیر اعظم وکابینہ کے سمجھا جاتا ہے، مگر اس لفظ کا ایک وسیع تر مفہوم بھی ہے جس میں وہ تمام اعلیٰ وادنیٰ عہدہ دار شامل ہیں جن کو معاملات عامہ (سرکاری) کے انصرام سے تعلق ہے۔ تاہم اس میں وہ اشخاص داخل نہیں ہیں جو وضع قانون یا عدالت کے کام انجام دیتے ہیں، لیکن ناظم نظمیہ، حاکم مال، ناظم ضلع، مفتش، کمشنر، وغیرہ اس میں داخل ہیں۔ کبھی کبھی بری وبحری فوج تک اس لفظ کے اطلاق عام میں داخل کرلی جاتی ہے، لیکن اس باب میں لفظ اکزیکیوٹیو (عمال حکومت) اپنے محدود تر معنی میں استعمال ہوگا بجز ان مواقع کے جہاں اس کے خلاف ظاہر کر دیا جائے۔

ازمنۂ جدیدہ کی حکومتوں کے عاملانہ سرگروہوں کے متعلق پہلا نمایاں امر دیکھنے کا یہ ہے کہ جہاں مجلس وضع قوانین کے ارکان بہت کثیر ہوتے ہیں وہیں جماعت عاملانہ کے خاص عہدہ دار بہت ہی کم ہوتے ہیں جیسا کہ اس کے قبل معلوم ہو چکا ہے اس کا سبب یہ ہے کہ حکومت کی عاملانہ یا کارکن شاخ میں سرعت عزم و وحدت غرض سب سے مقدم ضرورت ہے۔ اس کہنے کی حاجت ہی نہیں کہ جہاں کثیر التعداد افراد مساویانہ اختیار سے کام کرتے ہوں وہاں اس وصف کا پایا جانا محال ہے شہنشاہ نپولین نے ایک مرتبہ یہ کہا تھا کہ "ایک برا سپہ سالار دو اچھے سپہ سالاروں سے بہتر ہے"۔

دوسری بات دیکھنے کی یہ ہے کہ ایک عاملانہ اقتدار خواہ حکومت کے تمام کاموں پر وسیع ہو یا اس کے مخصوص حصہ تک محدود ہو، دونوں حالتوں میں ایک بڑی حد تک اس کا میلان یہی ہوتا ہے کہ وہ ایک شخص واحد کے اندر مرکوز ہو جائے۔ چنانچہ ممالک متحدۂ امریکہ میں اعلیٰ انتظامات رئیس جمہوریہ کی ذات سے وابستہ ہیں جس کے خاص خاص ماتحت خود اسی کے مقرر کردہ ہوتے ہیں اور وہ جب چاہے انھیں برطرف بھی کر سکتا ہے۔ برطانیۂ عظمیٰ میں تمام معاملات کی واقعی نگرانی حقیقتاً کابینہ کے ہاتھ میں ہوتی ہے جس میں پندرہ سے بیس اشخاص تک شامل ہوتے ہیں اور جن میں سے ایک شخص ایک بڑی حد تک دوسروں پر حاوی ہوتا ہے۔ یہ ضروری نہیں ہے کہ کوئی ایک ہی شخص نظم ونسق عامہ کو ہمیشہ اپنے ہی خیالات اور اپنی ہی مرضی کا تابع بنائے رہے، مگر یہ ضرور ہے کہ ایک نہ ایک شخص ایسا ہونا چاہیئے جو آخری درجہ میں قطعی مختتم اختیار سے کام لے سکے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کے متفقی نظام سلطنت میں یہ ایک قابل تعریف وصف موجود ہے کہ رئیس جمہوریہ کو افواج برّی و بحری کے سپہ سالار اعظم ہونے کا منصب بھی حاصل ہے اور اس طرح جنگ کے وقت وہ تقریباً آمر مطلق بن سکتا ہے۔ جماعت عاملانہ کو تقویت دینے کی ضرورت کے ساتھ ساتھ

اس کے اختیار میں وسعت ہو جاتی ہے، اور ایک عزم واحد کے قطعی استعمال سے وہ مجلس قانونی کے پیچ عقدہ کو کاٹ سکتا ہے[1]

پس اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ جسے "مرکب جماعت عاملانہ" کہتے ہیں اس کی نسبت خیالات نہایت خراب ہیں، "مرکب جماعت عاملانہ" یہ ہے کہ چند اشخاص کی ایک جماعت اعلیٰ اقتدار عاملانہ کو اس طرح کام میں لاتی ہو کہ کوئی ایک شخص اقتدار و اختیار کے اعتبار سے دوسروں پر فائق نہ ہو۔ اس قسم کی جماعت سے کام صرف اسی طرح چل سکتا ہے کہ وہ متفقہ فیصلہ سے کام کرے، نظر اول میں اس طریقہ میں قطعی نفع معلوم ہوتا ہے کہ ہر ایک فیصلہ پختگی کے ساتھ ہوگا، ارکان ایک دوسرے کے نگراں رہیں گے اور کوئی رکن زیادتی نہ کر سکے گا۔ مگر سرعت عزم کا لازمی فقدان اور نازک مواقع پر عملاً تصادم رائے کا ہو جانا ایسے امور ہیں جن سے نفع کے بجائے نقصان کا پہلو غالب ہو جاتا ہے حالت واقعی یہ ہے کہ "مرکب جماعت عاملانہ" بغیر اس کے شاید ہی کچھ کر سکے کہ وہ اپنے کاموں کو تقسیم کر لے اور اپنے ہر ایک رکن کو چند مختص فرائض تفویض کر دے۔ فرانس میں سنہ ۹۳-۱۷۹۲ء والے دور ہول و تخویف میں گیارہ اشخاص کی جو مشترکہ جماعت عاملانہ "مجلس حفاظت عامہ" کے نام سے قائم ہوئی تھی اس نے یہی طریقہ اختیار کر رکھا تھا[2]۔ تاریخ میں مرکب حکومت عاملانہ کی بہت سی مثالیں ملتی ہیں مثلاً اسپارٹا کے دو دو بادشاہ یا روما کے کانسل مگر تجربہ اس قسم کے طریق حکومت کے قطعاً خلاف رہا ہے۔ اس فیصلۂ عام کے خلاف

---

[1] اس باب میں جے۔ ڈبلیو برجس کی تصنیف "سیاسیات و قانون دستوری" (Pelitical Science and Constitutional Law) جلد دوم حصہ سوم باب چہارم دیکھنا چاہئے ایورٹ کمبال کی تصنیف "ممالک متحدہ کی قومی حکومت" کے باب ہشتم و باب نہم بھی دیکھنا چاہیئے۔

[2] "مجلس حفاظت عامہ" کے ارکان کے درمیان عاملانہ کاموں کی جس طرح تقسیم ہوئی اسکے متعلق موسیو ٹیوزنر کی تصنیف "انقلاب فرانس" The French Revolution جلد دوم دیکھنا چاہیئے۔

ایک نمایاں استثنا سوئٹزرلینڈ کی حکومت میں ملتا ہے۔ یہاں اقتدار عاملانہ سات شخصوں کی ایک مجلس کے ہاتھ میں ہے، جسے بنڈسرات یا مجلس متفقیہ کہتے ہیں، اس کا انتخاب ہر دو ایوانہائے وضع قوانین کے مشترکہ اجلاس میں تین برس کے لیئے ہوتا ہے۔ اگرچہ اس مجلس کے ارکان میں سے ہر سال ایک رکن رئیس متفقیہ سوئٹزرلینڈ کے معزز لقب سے نامزد کردیا جاتا ہے مگر اختیارات کے اعتبار سے اسے دوسروں پر کوئی فوقیت نہیں ہوتی۔ ارکان اپنی اپنی طور پر حکومت کے سات محکموں کے سران صیغہ کے طور پر کام کرتے ہیں لیکن یہ طریقہ محض آسانی کے لیئے اختیار کیا گیا ہے ورنہ نظام سلطنت کی رو سے اس کا تعین نہیں ہوا ہے۔ یہ ارکان اپنی متفقہ حیثیت سے نظم ونسق ملک کی عام کارروائیوں کا انتظام کرتے ہیں۔ عملی طور پر یہ طریقہ نہایت ہی خوبی سے کام دیتا ہے، مجلس کے ارکان برابر دوبارہ منتخب ہوتے رہتے ہیں اور فی الواقع ان کی میعاد دائمی ہوتی ہے، لیکن اس گونہ خلاف معمول حالت کی وجہ سے ایک حد تک یہ بھی ہے کہ تمام اہم دوقتی معاملات میں جو روش اختیار کیجانے والی ہوتی ہے اس کا تصفیہ خود مجلس واضع قوانین کرتی ہے۔

۲۔ طریقہائے تقرر موروثی عمال حکومت:۔ فرد واحد کی نگرانی و اقتدار کے رائج الوقت اصول کا ذکر ہم اوپر کر چکے ہیں اور جب ہم پھر زمانہ جدید کی عام حکومت عاملانہ کی بحث کی طرف پلٹتے ہیں تو اب دوسری مرتبہ ہمیں وہ اختلافات عظیم بیان کرنے ہیں جو حکومت کے عاملانہ سرگروہوں کے انتخاب کے طریقہ، ان کے عہدے کی میعاد اور عاملانہ و تشریعی جماعتوں کے تعلقات باہمی میں پائے جاتے ہیں۔ یہاں اس کی تقسیم و ترتیب کے متعلق دو جداگانہ رائیں پیش کیجاتی ہیں۔ اولاً موروثی و مقرر کردہ حکام عاملانہ کی تفریق دوسرے حقیقتاً کام کرنے والے اور محض برائے نام حکام کی تفریق، موروثی حاکم عاملانہ جیسے بادشاہ، شہنشاہ، والی ملک وغیرہ نہ صرف اپنی زندگی بھر کے لیئے منصب پر فائز ہوتے ہیں بلکہ ان کے بعد

یہ منصب ان کے ورثا کی طرف منتقل ہو جاتا ہے ۔ لامحالہ اس قسم کی کسی تنظیم کو ان سیاسی خیالات میں کوئی وقعت نہیں حاصل ہے جو براعظم امریکہ میں رائج ہیں ۔ اگر محض عقلی نظر سے دیکھا جائے تو اس طریقہ کے حق میں کچھ زیادہ کہنا مشکل ہے، بظاہر ایک موروثی حکمراں ویسا ہی محال معلوم ہوتا ہے جیسے ایک موروثی مہندس یا ایک موروثی ملک الشعرا جن کا ذکر باب سابق میں ہو چکا ہے ۔ لیکن یورپ میں جس قسم کی موروثی بادشاہیاں قائم ہیں ان پر اس آسانی کے ساتھ حکم نہیں لگایا جا سکتا۔ تقریباً ان تمام ملکوں میں جہاں اس کا وجود پایا جاتا ہے، یہ ایک اندوختۂ تاریخی ہے اور سلطنت کے ارتقائے سیاسی کے ایک جزو کی حیثیت سے اس نے نشو و نما پایا ہے ۔ نیز اکثر صورتوں میں (جس کی سب سے زیادہ درخشاں مثال برطانیۂ عظمیٰ میں پائی جاتی ہے) اہل ملک اس منصب شاہی کو نہ صرف رواداری کی نظر سے دیکھتے ہیں بلکہ نہایت ہی سچے دل سے اسے پسند کرتے ہیں ۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں شاہی طریق حکومت کی خواہش جس قدر کم پائی جاتی ہے وہی کیفیت انگلستان میں جمہوری طریق حکومت کے متعلق ہے ۔ لیکن ابھی تک بہت سی مہذب قوموں میں اس اصرار و ابرام کے ساتھ موروثی بادشاہت کے برقرار رہنے کا اصلی راز یہ ہے کہ جہاں کہیں اسے سب سے زیادہ پسندیدہ سمجھا جاتا ہے وہاں موروثی بادشاہ کو اختیار عاملانہ حقیقی نہیں بلکہ محض برائے نام حاصل ہوتا ہے[۱]۔ سلطنت متحدۂ برطانیہ، اطالیہ، بلجیم وغیرہ میں حکومت کا عملی کام بادشاہ کے ہاتھ میں نہیں ہے ۔ اگرچہ کلیتہً نہیں مگر ایک بڑی حد تک بادشاہ، سلطنت کا محض برائے نام سرگروہ ہے ۔ تمام سرکاری کام اس کے نام سے اور بالاعلان اس کے اختیار سے انجام پاتے ہیں مگر حقیقتاً تمام کام وزیر اعظم و مجلس کابینہ کے تحت اقتدار میں ہوتے ہیں

---

[۱] سڈنی لو نے اپنی تصنیف "طریق حکمرانی انگلستان" (Governance of England) میں آئینی حکمراں کی مخصوص حیثیت کے کسی قدر اتفاقیہ طور پر ارتقا پذیر ہونے کے متعلق بہت دلچسپ بحث کی ہے ۔

جو قوم کے خیال کی نمائندگی کرتے ہیں۔ اس صورت میں اس طریقہ کی تائید بہت سے وزندار و قوی دلائل سے ہو سکتی ہے اس سے حکومت ملک کو استقامت، دوام اور تسلسل کی وہ خوبیاں حاصل ہوتی ہیں جو سیاسی تنظیمات کی سب سے زیادہ اہم جزو ہیں۔ صحیح ہو یا غلط مگر بین الاقوامی معاملات میں اس سے ایک ایسا امتیاز خاص پیدا ہو جاتا ہے جس کے سفارتی مفاد سے انکار نہیں کیا جا سکتا۔ یہ بھی یقینی طور پر قابل قبول ہے کہ قدیم الایام شاہی کے گرد جو روایات جمع ہو جاتے ہیں وہ حکومت کے حقیقی سرگروہوں میں ذمہ داری و وقعت کا ایک ایسا احساس پیدا کر دیتے ہیں جس کا نتیجہ نہایت ہی سود مند ہوتا ہے۔

لیکن با ایں ہمہ اس شک کی گنجائش باقی ہی رہجاتی ہے کہ آئینی بادشاہت کے انگریز مداحوں نے اس کے عجائب و غرائب کو بہت بڑھا چڑھا کر دکھایا ہے کیونکہ سب کچھ کہنے اور کرنے کے بعد بھی یہ امکان بدستور قائم رہجاتا ہے کہ آئندہ کوئی بادشاہ اس طرح شاہ شطرنج بنے رہنے سے بیک قلم انکاری ہو جائے اور ان قیود کو توڑ کر آزاد ہو جائے۔ ملکہ وکٹوریہ اور اس کے جانشینوں نے جس قابل تعریف طور پر آئینی حکمراں کی حیثیت کو نباہا ہے، اس نے لوگوں کے دلوں سے یہ خیال محو کر دیا ہے کہ بادشاہ کا اس طرح اپنے کو معطل رکھنا محض ایک رواجی امر ہے ورنہ قانون میں اس کا کہیں کوئی پتہ نہیں ہے۔ اس طرح جو روابط قائم ہو گئے ہیں خاص کر خارجی معاملات سے بادشاہ کا جو تعلق قائم ہو گیا ہے وہ بے انتہا نازک ہے اور اس کے مناسب طور پر قائم رکھنے کے لئے بادشاہ کو بڑی ہی تدبیر و معاملہ فہمی سے کام لینے کی ضرورت ہے۔ یہ کسی طرح بھی نہیں ہو سکتا کہ حکمراں بادشاہ کی قابلیت و عدم قابلیت، اس کی صلاحیت پسندی و خود رائی سے اس طریقہ کا کوئی واسطہ نہ سمجھا جائے اور پھر بھی وہ کامیابی کے ساتھ چلتا رہے۔ انگریزی مصنفین اس خیال کیطرف مائل ہیں مگر حقیقتاً ایسا نہیں ہے۔ آیا اس قسم کے اتفاقی حوادث کے پیش آنے کا اندیشہ، استقامت و تسلسل کی ان خوبیوں سے بڑھجاتا ہے یا نہیں جو شاہی طریق سے پیدا ہوتی ہیں یہ ایک ایسا مبحث ہے جس میں

بہت زیادہ اختلاف رائے کی گنجائش ہے۔
لیکن زمانۂ موجودہ کے تمام موروثی بادشاہ دستوری ہی طرز کے نہیں ہیں، سابق شاہِ پرشیا (جو اپنے اس منصب شاہی کی وجہ سے شہنشاہ جرمنی بھی تھا) اس کی ایک مخالف مثال تھا۔ یہاں پر یہ آئینی مقولہ کہ "بادشاہ صاحب تخت و تاج ہے مگر کارفرما نہیں ہے" صحیح نہیں رہا تھا، شاہِ پرشیا نہ صرف صاحب تخت و تاج تھا بلکہ کارفرمائی بھی اسی کے قبضۂ قدرت میں تھی[1] اور اس کا عاملانہ اختیار محض نام ہی کو نہیں تھا بلکہ حقیقتاً بھی ایسا ہی تھا۔ شاہی اس کے اخلاف کی طرف منتقل ہوتی رہتی تھی۔ اس قسم کی تنظیم کی حمایت اہل امریکہ کے خیال میں نہایت ہی مشکل معلوم ہوتی ہے، شاہی کی حمایت اس بنا پر کہ وہ خاندانی حقوق کے لحاظ سے ایک طرح کی ملکیت ہے یا وہ نیم مذہبی بنیاد پر قائم ہے جسے خود خدا نے نصیب کیا ہے، ایسے خیالات ہیں جن کے تردید کی کچھ بھی ضرورت نہیں معلوم ہوتی۔ خوبی کار کی بناؤں پر اس قسم کی شاہی کی حمایت کرنے کے لئے یہ لازمی ہے کہ اول یہ فرض کر لیا جائے کہ اس سلسلہ کے آئندہ بادشاہ بھی بالضرور قابل ہی ثابت ہونگے۔ تاہم ۱۹۱۸ء میں پرشیاوی شاہی کے ذلت آمیز زوال کے قبل تک جرمنی کے قانون عامہ کے مصنفین شاہی کی حمایت کے لئے ہر طرح پر تیار رہتے تھے خواہ وہ شاہی محدود یا دستوری قسم کی نہ بھی ہو۔

۳۔ انتخابی عمال حکومت:۔ موروثی حکام عاملانہ کے بالمقابل وہ وسیع طبقہ پیش کیا جا سکتا ہے جس کے لئے بہترین صفت "انتخابی" ہے۔ لیکن یہ اصطلاح کسی طرح قابل اطمینان نہیں ہے کیونکہ علاوہ ان عہدہ داروں کے جو واقعتاً منتخب ہوتے ہیں (جیسے کہ ممالک متحدہ امریکہ کا رئیس جمہوریہ) ایک طبقہ

---

[1] "ہمارے یہاں بادشاہ خود کارفرمائی کرتا ہے وزرا کا کام صرف یہ ہے کہ بادشاہ جو کچھ حکم دے اسے عملی صورت میں لائیں مگر وہ خود کارفرما نہیں ہوتے" جرمانی ریشٹاگ میں پرنس بسمارک کی تقریر ۱۸۸۲ء۔

ایسے اعلیٰ حکام عاملانہ کا بھی موجود ہے جو کسی نہج سے موروثی نہیں ہیں اور جنکی نسبت "انتخاب" کے بجائے "نامزدگی" کا لفظ زیادہ موزوں ہے۔ "نامزدگی" یا "تقرر" کا لفظ ان کے عہدہ پر فائز ہونے کے طریقہ کو زیادہ صحت کے ساتھ ظاہر کرسکتا ہے لیکن بدیں حیثیت اس قسم کے اعلیٰ حکام عاملانہ آزاد سلطنتوں میں نہیں بلکہ شہنشاہی طریق کی ماتحت حکومتوں میں ہوا کرتے ہیں۔ یہ نامناسب ہوگا کہ ان کی وجہ سے عام طور پر حکام عاملانہ کی ایک تیسری صنف قائم کیجائے۔ کناڈا کے گورنر جنرل، ہندوستان کے وائسرائے اور برطانوی نوآبادیوں کے گورنروں کے ایسے عہدہ دار جو سب کے سب بادشاہ کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں، اس تعریف میں شامل ہیں۔ کناڈا کے لفٹننٹ گورنر جو گورنر جنرل کی طرف سے مقرر ہوتے ہیں وہ بھی اس صنف میں داخل ہیں۔ ان حکام عاملانہ کی بھی دو قسمیں ہونگی ایک وہ جو واقعی کام کرتے ہیں اور ایک وہ جو محض برائے نام ہیں۔ وائسرائے ہند زمرۂ اول میں داخل ہے، کناڈا کا گورنر جنرل دوسرے زمرہ میں ہے اور لفٹننٹ گورنر بہت ہی برائے نام اختیارات عمل میں لاتے ہیں۔ درحقیقت اس قسم کے حکام عاملانہ کا وجود محض شہنشاہی برطانیہ کے خاص حالات کیوجہ سے ظہور پذیر ہوا ہے، کیونکہ اس شہنشاہی میں یہ ضروری ہے کہ اس کی نوآبادیوں اور اس کے تابع ملکوں میں شاہ برطانیہ کے برائے نام اختیار کی نیابت کسی نہ کسی ذریعہ سے عمل میں آئے۔

جن آزاد سلطنتوں میں موروثی بادشاہ نہیں ہیں، ان میں سے بیشتر سلطنتوں کے سرگروہ اعلیٰ منتخب شدہ حکام عاملانہ ہوتے ہیں۔ ان دونوں کے بین بین ایک درمیانی شکل کو بھی ممیز رکھنا چاہیئے یعنی "حکمراں خاندان" میں سے کوئی بادشاہ اپنی زندگی بھر کے لئے منتخب ہوجایا کرے۔ یہ صورت اکثر تاریخ میں ملتی ہے، چنانچہ نارمن فتح کے وقت انگلستان کی یہی حالت تھی، مگر یہ اس زمانہ کی بات ہے جبکہ بادشاہ بہ وجوہ محض "سالار جنگ" ہوا کرتا تھا، اور جبکہ حکمراں میں قومی عظمت و قوت اس قدر ضروری تھی کہ نابالغ یا کمزور بادشاہ کی طرف سے قوم کے خیالات برگشتہ ہوجاتے تھے۔ مگر اب

مہذب سلطنتوں کے منتخب شدہ حکام عاملانہ میں یہ صورت بالکل باقی نہیں رہی ہے لیکن ان حکام عاملانہ کی حالتوں میں بھی جو حقیقتاً منتخب ہوتے ہیں بہت اختلافات پائے جاتے ہیں۔ اس اعتبار سے وہ سب تقریباً یکساں ہیں کہ اعلیٰ اقتدار برائے نام ہو یا حقیقتاً ایک شخص واحد کے ہاتھ میں آجاتا ہے، اگرچہ یہاں بھی سوئیٹزرلینڈ کی حکومت عاملانہ کا ایک استثنا موجود ہے، مگر اسے چھوڑ کر اور بہت سے اختلافات موجود ہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ کا رئیس جمہوریہ بالواسطہ انتخاب سے منتخب ہوتا ہے مگر جماعت انتخابی کی بالکل مصنوعی نوعیت کی وجہ سے یہ انتخاب بھی عملاً بلاواسطہ ہو گیا ہے۔ فرانس میں رئیس جمہوریہ کا انتخاب ہر دو ایوان واضع قوانین کی طرف سے ہوتا ہے جو اس غرض کے لئے بحیثیت مجلس قومی کے ایک ساتھ نشست کرتے ہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ کے علیحدہ علیحدہ دولتہائے عامہ کے گورنروں کا انتخاب براہ راست قوم کی طرف سے ہوتا ہے، وسطیٰ وجنوبی امریکہ کی جمہوریتوں میں انتخاب کے مختلف طریقے رائج ہیں۔ ان میں سے مکسیکو، جمہوریہ ارجنٹائن، اور چلی اپنے رئیس جمہوریہ کو بالواسطہ انتخاب سے منتخب کرتی ہیں، پیرو، برازیل اور بولیویا میں یہ انتخاب قوم کی طرف سے براہ راست ہوتا ہے۔ نظری حیثیت سے اگر دیکھا جائے تو بالواسطہ انتخاب کا طریقہ زیادہ دلنشین معلوم ہوتا ہے۔ یہ طریقہ ایک طرف تو عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اصول کے منافی نہیں ہے اور دوسری طرف یہ بھی معلوم ہوتا ہے کہ حکام عاملانہ کے سرگروہ اعلیٰ کا عملی انتخاب ایک مخصوص اہلیت کی جماعت کے ہاتھ میں ہے، لیکن عملی تجربہ اس طریق کے خلاف ہے، تجربہ یہی ہے کہ یہ طریقہ یا تو بلاواسطہ انتخاب کی ایک محض لاحاصل طوالت بن جاتا ہے، یا وہ کسی پوشیدہ وخفیہ گروہ کی سازش وناجائز اثرات کے تابع ہو جاتا ہے۔

دوسرا مشکل مسئلہ یہ پیش آتا ہے کہ حکام عاملانہ کے عہدے کی میعاد کیا ہو اور ان کا انتخاب دوبارہ ہو سکے یا نہیں۔ تمام عمومی ملکوں میں عہدوں کی طول میعاد کی طرف سے بالطبع تنفر پایا جاتا ہے اور یہ اندیشہ لگا رہتا ہے کہ

عہدے کے اس طرح پر قائم رہنے سے وہ شاہی کی حیثیت و نوعیت میں تبدیل ہوجائے گا۔ اس خیال کے موافق امریکہ کی مختلف جمہوریتوں میں رئیس جمہوریہ کے عہدے کی میعاد چار سال سے چھ سال تک رکھی گئی ہے۔ اسی وجہ سے علیحدہ ہونے والا رئیس جمہوریہ اکثر صورتوں میں آئندہ کی میعاد کے لئے منتخب نہیں ہوسکتا۔ اس معاملہ میں مکسیکو مستثنیٰ ہے، جہاں رئیس جمہوریہ اپنی چار برس کی میعاد پوری کرنے کے بعد نہ صرف دوبارہ منتخب ہوسکتا ہے بلکہ ۱۸۹۴ء سے ۱۹۱۱ء تک ایک ہی شخص مسلسل اس عہدے پر قائم رہ چکا ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں قانون نظام سلطنت دوبارہ انتخاب کو ممنوع نہیں ٹھیراتا مگر واشنگٹن نے جو پہلی نظیر قائم کردی ہے، عام رائے نے اس پر مہر تصدیق لگادی ہے اور کسی شخص کے تیسری مرتبہ اس عہدے پر منتخب ہونے کو ناروا قرار دیدیا ہے۔ اٹھارھویں صدی کے اختتام کے قریب کسی ایسی جمہوریت کا قائم ہونا جو ایک وسیع قطعۂ ارض پر محتوی ہو سیاسی تنظیمات میں ایک نادر تجربہ سمجھا جاتا تھا۔ اس لئے بسا ضروری تھا کہ کسی ایک شخص کے زائد از ضرورت حاوی ہوجانے سے جمہوری اداروں کے برباد ہوجانے کے امکان کو روکنے کے لئے خاص ایثار سے کام لیا جائے۔ نپولین نے موقع پاکر اپنے دس برس کے عہدۂ کانسلی کی میعاد کو حین حیات سے بدل دیا اور پھر اسے شہنشاہی حکومت کی صورت میں لے آیا، یہ ایک ایسی مثال ہے جس سے وہ خطرہ صاف عیاں ہوجاتا ہے جس سے بچنے کے لئے واشنگٹن اور اس کے قریبی جانشین اس درجہ مضطر تھے، لیکن اس امر میں شک کی بہت گنجائش ہے کہ آیا کہ اس موجودہ زمانہ میں اور ایک ایسے ملک میں جہاں جمہوری ادارا[ت]

۱ے مانٹسکیو، (" روح قانون " ۱۷۴۳ء۔ مقالہ ۸ باب ۱۶) جس ملک میں جمہوری حکومت ہوتی ہے وہ فطرتاً چھوٹا ملک ہوتا ہے ورنہ جمہوریت کا قیام ناممکن ہوجائیگا" اس نے بڑی جمہوریتوں کے سیاسی خطرات پر جو بحث کی ہے وہ بہت دلچسپ ہے۔ اس موضوع کے متعلق روسو کا " معاہدہ معاشری " بھی دیکھنا چاہئے۔

سو برس کی سیاسی نشو و نما سے مستحکم ہو چکے ہیں اس قسم کے رواجی قاعدہ کو ترک سمجھا جائے گا یا نہیں، اس ملک کو اپنے سب سے بڑے سیاسی رہبر کے خدمات سے عین اس وقت میں محروم ہونا پڑتا ہے جبکہ اس کے پختہ تجربہ نے اسے خاص طور پر اس خدمت کے لئے موزوں بنا دیا ہو۔ انگلستان میں اگر گلیڈسٹون، بیکنسفیلڈ، سالسبری اور لائیڈ جارج کے ایسے لوگوں کو عین اس وقت جبکہ ان کی سیاسی زندگی اپنے منتہائے عروج پر پہنچی ہوئی تھی مجبوراً اپنی جگہوں سے ہٹنا پڑتا تو انگلستان اسے ایک قومی نقصان خیال کرتا۔ فرانس میں رئیس جمہوریہ کا انتخاب سات برس کے لئے ہوتا ہے اور وہ دوبارہ بھی قابل انتخاب سمجھا جاتا ہے لیکن یہ یاد رکھنا چاہئے کہ فرانس میں رئیس جمہوریہ خود حکمرانی نہیں کرتا بلکہ وہ سلطنت کا برائے نام سرتاج ہوتا ہے۔ جمہوریہ فرانس ایک پارلیمنٹی جمہوریہ ہے اور عاملانہ اختیار درحقیقت وزیر اعظم اور اس کی کابینہ کے ہاتھوں میں ہوتا ہے۔

۴۔ **صدارتی و پارلیمنٹی حکومت** :۔ اوپر جو کچھ کہا گیا ہے اس سے یہ ظاہر ہو سکتا ہے کہ حکومت عاملانہ کی جو تقسیم موروثی و انتخابی، رسمی و حقیقی میں کی گئی ہے وہ ایک دوسرے کے اندر داخل ہیں۔ ممکن ہے کہ ایک موروثی حکمراں محض برائے نام ہو جیسا کہ شاہ برطانیہ کا حال ہے یا حقیقتاً حکمراں ہو جیسے کہ شاہ پرشیا تھا۔ اسی طرح یہ بھی ہو سکتا ہے کہ ایک منتخب شدہ حکمراں حقیقی حکمراں ہو جیسا کہ ممالک متحدہ امریکہ کا رئیس جمہوریہ ہے یا صرف رسمی ہو جیسا کہ فرانس کا رئیس جمہوریہ ہے۔ رسمی و حقیقی حکام عاملانہ کی یہ تفریق ہمیں تمام مسائل سے زیادہ اہم و بنیادی مسئلہ یعنی مجلس وضع قوانین و جماعت عاملانہ کے تعلق، کی طرف لیجاتی ہے۔ تقسیم اختیارات کی بحث میں اس کا ذکر پہلے ہی ہو چکا ہے مگر اس موقع پر کسی قدر مزید تفصیل و گفتگو کی ضرورت ہے۔ زمانہ جدید کی حکومتیں دو متغائر یکدگر طریق کار میں منقسم ہیں۔ ان میں سے ایک کو "پارلیمنٹی" ذمہ دار یا کابینی حکومت کہتے ہیں۔ دوسرے کے لئے کوئی قابل اطمینان اسم تعریفی نہیں مل سکا، مگر اسے "غیر ذمہ دار، صدارتی یا موتمری حکومت کے

مختلف ناموں سے موسوم کرتے ہیں۔ پارلیمنٹی حکومت میں کام کرنے والے جماعت عاملانہ کے عہدے کی میعاد کا انحصار مجلس واضع قوانین کی مرضی پر ہوتا ہے اور حکومت صدارتی میں ان حکام کے عہدے کی میعاد کو مجلس واضع آئین کی رائے و مرضی سے کوئی تعلق نہیں ہوتا۔ پارلیمنٹی حکومت اسی سلسلہ میں پائی جاتی ہے جہاں کسی رسمی حکمراں کا وجود ہوتا ہے مگر یہ یاد رکھنا چاہئے کہ اس رسمی سرگروہ کے لئے یہ لازم نہیں کہ وہ بادشاہ کے لقب سے کوئی موروثی حکمراں ہی ہو۔ فرانس میں طریق حکومت، پارلیمنٹی ہے مگر سلطنت کا رسمی سرگروہ ایک منتخب شدہ عہدہ دار ہے، اس طرح حکومت صدارتی اس سلسلہ میں پائی جاتی ہے جہاں کسی واقعی و حقیقی حکمراں کا وجود ہو. مگر اس حقیقی حکمراں کے لئے یہ لازمی نہیں ہے کہ وہ کوئی منتخب شدہ صدر ہی ہو، چنانچہ پرشیا کی مثال سے یہ حقیقت صاف عیاں ہے۔ اس سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ اس طریق کو صدارتی کہنا کسیقدر غلط ہے کیونکہ ممکن ہے کہ کسی حکومت صدارتی میں کوئی صدر نہ ہو اور علیٰ ہذا جس ملک میں صدر ہو اس میں ہر حال میں یہ لازمی نہیں ہے کہ وہاں حکومت صدارتی بھی موجود ہو، لیکن بدقسمتی سے کوئی اصطلاح اس سے بہتر دستیاب نہیں ہوتی۔ غیر ذمہ دار کے لفظ سے ایک بالکل ہی غلط مفہوم ذہن میں آجاتا ہے اور مؤتمری (کانگریسی) کے لفظ سے ایک دوسرے مفہوم یعنی ممالک متحدہ کی کانگریس کی طرف ذہن منتقل ہوجاتا ہے۔

پارلیمنٹی حکومت کا اصول کابینہ برطانیہ کے ارتقا و طریق کار کے مطالعہ کرنے سے بہت ہی اچھی طرح سمجھ میں آسکتا ہے[1]۔ ایسا کبھی نہیں ہوا کہ امور حکمرانی میں مدد دینے کے لئے شاہ انگلستان کے گرد اس کے مشیروں

[1] برطانوی کابینی نظم کے عملدرآمد کے لئے اے۔ ایل لوول کی تصنیف حکومت انگلستان (The Government of England) جلد اول باب ۲-۳-۸-۱۷-۱۸-۲۲-۲۳- دیکھنا چاہئے۔

اور خاص خاص عہدہ داروں کا ایک گروہ مجتمع نہ رہا ہو۔ یہ مشیر جو شاہان نارمن کے زمانہ میں بادشاہ کے معمولی یا مستقل مشیر کہلاتے تھے اور ہنری ششم کے عہد سے پریوی کاؤنسل (مشیران خاص) کے نام سے مشہور ہو گئے تھے خود بادشاہ کے پسند کئے ہوئے لوگ ہوتے تھے۔ وہ لفظاً و معناً ہر طرح پر بادشاہ کے "وزیر" ہوتے تھے۔ (سنہ ۱۲۹۵ میں) مشورتی مجلسوں کے قومی پارلیمنٹ کی صورت میں مستحکم و منضبط ہو جانے کے صدیوں بعد تک بھی مجلس وضع قوانین کو ان وزرا پر کسی قسم کا اقتدار نہیں حاصل ہوا تھا بجز اس کے کہ وہ غیر معمولی جرأت کر کے ان پر مقدمہ چلانے کی کارروائی کرے۔ یہ وزرا پارلیمنٹ کے برگزیدہ نمائندے ہونے کے بجائے بالطبع اس کے مخالف تھے۔ یہ کیفیت شاہان اسٹوارٹ کی مطلق العنانی کے زمانہ میں خاص طور پر نظر آتی ہے چنانچہ سرٹامس ونٹورتھ جب اغراض عامہ سے الگ ہو گیا تو وہ وزارت کے منصب پر فائز کر دیا گیا۔ علاوہ ازیں وزرا کے جس گروہ سے شاہی مجلس شوریٰ مرتب ہوتی تھی اس کا میلان بے ضرورت بھی اپنے ارکان کی تعداد کے بڑھانے کی طرف تھا۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ اختیارات کا اجتماع ایک اور بھی اندرونی حلقہ کے ہاتھوں میں آ گیا جس کے لئے لفظ "کابینہ" استعمال ہونے لگا۔ جب شاہان اسٹوارٹ کا تختہ الٹ گیا اور قانون حقوق (اور بعد میں قانون ترتیب جانشینی) کے بموجب پارلیمنٹ کی فوقیت کا اصول تسلیم کر لیا گیا تو وزرا اور پارلیمنٹ کے سابقہ تعلقات کا قائم رہنا ناممکن ہو گیا۔ حکومت عاملانہ کو ارکان پارلیمنٹ کی تائید کے ساتھ چلانے کے لئے ولیم سوم نے ارل سنڈرلینڈ کے مشورے پر کاربند ہو کر بالارادہ اپنے وزیروں کا انتخاب اس جماعت کے ارکان سے کیا جسے دارالعوام میں غلبہ حاصل تھا۔ اگر سیاسی ایجاد کا نقرہ صحیح سمجھا جائے تو کہنا چاہئے کہ یہی تدبیر کابینی طریق حکومت کے ایجاد کا باعث ہوئی۔ لیکن اس طرح جو طریقہ قائم ہو گیا تھا وہ ابھی تقریباً ایک صدی تک ابتدائی و غیر مکمل حالت میں رہا۔ اول اول وزرا اسے

لازمی نہیں سمجھتے تھے کہ پارلیمنٹ تائید کے جاتے رہنے سے وہ مستعفی ہو جائیں وہ اس وقت تک انتظار کرنے کو ترجیح دیتے تھے کہ مخالفانہ کثرت رائے ہوا ہو جائے، جیسا کہ ۱۷۹۵ء میں ولیم کے وزرا نے کیا علی ہذا اٹھارھویں صدی کے نصف تک نہ تو کل وزرا ایک ساتھ مستعفی ہوتے تھے نہ وہ سب کے سب ایک ساتھ مامور ہوتے تھے۔ لارڈ راکنگھم کے ۱۷۶۵ء کے کابینہ کو وزرا کا وہ پہلا گروہ سمجھنا چاہیے جو مجموعی حیثیت سے عہدہ پر فائز ہوا۔ پھر بھی صدی کے آخر تک یہ حالت تھی کہ وزرا اگرچہ ایک ہی فریق سے تعلق رکھتے ہوں مگر وہ لازماً اپنی حکمت عملیوں میں متحد نہیں ہوتے تھے اور نہ ان کے باہمی سیاسی تعلقات میں ہم آہنگی ہوتی تھی۔ (۱۷۹۲ء میں) پٹ کا اپنے صدری وزیر خزانہ لارڈ تھرلو کے استعفے پر مصر ہونا کابینی ارتقا کے اس درجہ کا تسلیم کیا جانا تھا، جارج چہارم کے وزرا نے ایک غیر ملکی حکمت عملی کے معاملہ میں جب اسے فرداً فرداً رائے دینے سے انکار کر دیا تو گویا یہ اصول اپنے آخری درجہ پر پہنچکر قبول کر لیا گیا[۱]

اس وقت کا بینہ (برطانیہ) جس حالت میں ہے، اس کے لحاظ سے یہ کہا جا سکتا ہے کہ اس کی کارروائی بطریق ذیل ہوتی ہے۔ اس میں پندرہ سے لے کر بیس تک اشخاص شامل ہوتے ہیں، وہ اگرچہ قانوناً ایک متحدہ جماعت نہیں ہوتے مگر واقعةً ان کی حکمت عملی اور ان کی ذمہ داری متفقہ ہوتی ہے، ان میں سے ہر شخص مجلس وضع قوانین کا رکن ہوتا ہے خواہ دارالامرا کا رکن ہو خواہ دارالعوام کا۔ ان کی نامزدگی بادشاہ کی طرف سے ہوتی ہے مگر بادشاہ انھیں میں سے ایک فرد کی رائے پر کاربند ہوتا ہے جسے وہ پہلے ہی بطور وزیر اعظم کے منتخب کر لیتا ہے۔ ان کا تعلق اس سیاسی فریق یا متعدد

---

[۱] برطانیہ عظمیٰ میں کابینی حکومت کا قدم بقدم نشوونما برن کی تصنیف "حکومت انگلستان" (Government of England) میں بیان ہوا ہے۔ علاوہ ازیں سی۔ ڈینیم کی تصنیف حکومت آئینی کا عروج (Rise of Constitutional Government) بھی دیکھنا چاہیے۔

لیڈروں کے اتحاد سے ہوتا ہے جنھیں دارالعوام کی تائید پر اعتماد ہوتا ہے، اگر یہ تائید انھیں حاصل نہ رہے تو وہ سب کے سب ایک ساتھ مستعفی ہوجاتے ہیں سلطنت متحدہ برطانیہ میں یہ تمام انتظام محض رواجی ہے قانونی نہیں ہے، مگر یہ ضروری نہیں کہ ہر جگہ ایسا ہی ہو۔ مثلاً فرانس میں یہ امر قانون نظام سلطنت کے اندر شامل ہے[1] کہ حکومت کی عام روش کے متعلق وزرا بحیثیت مجموعی ایوانہائے وضع قوانین کے سامنے ذمہ دار ہیں، اس سے مراد یہ لیجاتی ہے کہ انھیں دارالوکلا کی تائید حاصل نہ رہے تو انھیں مستعفی ہونا چاہیئے[2]۔

فرانس یا برطانیہ کے حکام عاملانہ و مجلس وضع قوانین کے درمیان جو تعلقات اس طرح قائم ہیں وہ ان تعلقات سے بالکل مختلف ہیں جو ممالک متحدہ امریکہ یا جرمنی میں نظر آتے ہیں۔ مثلاً ممالک متحدہ میں رئیس جمہوریہ حقیقی عامل اعلیٰ ہے، اس کا انتخاب نظام سلطنت کی مقرر کردہ میعاد کے لئے مجلس وضع قوانین سے بالکل جداگانہ ہوتا ہے، مجلس وضع قوانین کسی نہج سے اس کے عہدے کی میعاد کو کم نہیں کرسکتی بجز اس کے کہ اس پر مقدمہ چلاکر اسے علیحدہ کرے، نہ مجلس وضع قوانین کسی سیاسی یا انتظامی روش کے اختیار کرنے پر رئیس جمہوریہ کو حکماً مجبور کرسکتی ہے، نہ کسی براہ راست قانونی طریقہ سے اس پر نگرانی قائم کرسکتی ہے جو کچھ ہے صرف اتنا ہے کہ تقررات و معاہدات کے متعلق مجلس سینات کو نامنظوری کا حق حاصل ہے۔ علاوہ ازیں رئیس جمہوریہ کا "کابینہ" خود اسی کا مقرر کردہ ہوتا ہے یہاں کابینہ، کا لفظ حکام عاملانہ کی اس جماعت کے لئے استعمال ہوتا ہے جو مختلف محکموں کے سرگروہ ہوتے ہیں۔ رئیس جمہوریہ اس کا بھی پابند نہیں ہے کہ ان کے انتخاب میں وہ مجلس وضع قوانین کی خواہشات پر

---

[1] قانون نظام سلطنت، ۲۵ر فروری ۱۸۷۵ء دفعہ ۶ (Loi Constitutionelle)

[2] فرانس کی مجلس سینات کسی حد تک وزرا کو ان کے عہدے سے مستعفی ہونے پر مجبور کرسکتی ہے آئینی نقطۂ نظر سے یہ ایک مشکوک بحث ہے۔ دیکھو پرس "یورپ کے خاص خاص ممالک کی وزارتیں"۔

لحاظ کرے" اور نہ مجلس وضع قوانین جبراً ارکان کابینہ کی برطرفی عمل میں لا سکتی ہے بجز اس کے کہ آخری چارۂ کار کے طور پر وہ ان پر مقدمہ قائم کرے۔ برخلاف ازیں رئیس جمہوریہ محض اپنی مرضی سے انھیں مقرر و برطرف کر سکتا ہے۔ اسی طرح نظم سابق کے تحت میں جرمنی میں شہنشاہ کو حقیقی اختیارات عاملانہ حاصل تھے، یہ ضرور تھا کہ اس کے سرکاری کاموں پر اسکے چانسلر (صاحب الدیوان یعنے وزیر اعظم) کا دستخط بھی ثبت ہونا چاہئیے تھا مگر چانسلر خود شہنشاہ کا عہدہ دار ہوتا تھا، اور جب تک شہنشاہ کی مرضی ہو اسی وقت تک وہ اپنے عہدہ پر قائم رہ سکتا تھا[1]۔ مجلس مقننہ کو مخالفانہ اظہار رائے یا اور کسی طرح پر یہ اختیار حاصل نہیں تھا کہ وہ چانسلر کو مستعفی ہونے پر مجبور کر سکے، یہی تعلق باہمی شاہی پرشیا کی حکومت میں بھی پایا جاتا تھا۔

مذکورۂ بالا مثالوں سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ حکومت پارلیمنٹی اور حکومت صدارتی سے کیسے مختلف المقاصد کام لئیے جا سکتے ہیں۔ پرشیا میں حکومت صدارتی کے ساتھ ہی ساتھ ایک ایسی قومی مجلس وضع قوانین کا ہونا جس کا ایوان ادنے عمومیت پسند ہو اور پھر بادشاہ کے حاوی و غالب اختیارات کا بھی خاتمہ نہوا ہو ممکنات سے نظر آتا ہے، برطانیۂ عظمیٰ میں حکومت پارلیمنٹی نے مراعات باہمی کا ایک ذریعہ مہیا کر دیا ہے جس کے بموجب بادشاہ رسمی طور پر صاحب اقتدار و اختیار سمجھا جاتا ہے مگر حقیقت میں اقتدار کا مرکز منتخب شدہ نمایندگان قوم کی طرف منتقل ہو گیا ہے۔ دوسری طرف فرانس و ممالک متحدہ امریکہ میں پارلیمنٹی و صدارتی طریقے عوام کے اقتدار اعلیٰ کے اصول کو عمل میں لانے کے خیال سے بالارادہ اختیار کیئے گئے ہیں۔

یہاں یہ ممکن نہیں ہے کہ ان دونوں طریقوں کے عیب و صواب پر تفصیلی

[1] شہنشاہی چانسلر کے مددگار جو مختلف محکموں کے سرگروہ ہوتے تھے وہ اس کے شریک کار نہیں ہوتے تھے بلکہ بالکلیہ اس کے زیر دست و ماتحت ہوتے تھے۔

نتیجہ کہا جائے۔ انگلستان میں پارلیمنٹی طریقہ بادشاہ کی تاریخی منزلت کو شکست کیئے بغیر حکومت کو عمومیت کے رنگ میں لانے کے لیئے بہت اچھا کام دیتا ہے۔ یہی مقصد نقل و تقلید کے ذریعہ سے اطالیہ، اسپین اور دوسرے ممالک میں حاصل کیا گیا ہے۔ ۱۸۵۹ء و ۱۸۷۰ء کے مابین متحدۂ اطالیہ کے بنانے میں جو سلطنتیں شامل رہیں انھوں نے اس بنا پر شاہ سارڈینیا کو حکمراں تسلیم کر لیا تھا کہ حکومت کا اختیار تمام قوم کے قائم مقاموں کے ہاتھ میں رہے گا۔ اگر شاہی کا بتدریج فنا کر دینا، آیندہ کے سیاسی ارتقا کا ایک جزو ہونے والا ہے، تو یہ ثابت ہو جائے گا کہ یہ کام پارلیمنٹی ہی حکومت کے ذریعہ سے انجام کو پہنچا ہے۔ اس طریقہ کے مفید مطلب جو کچھ بھی کہا گیا ہے اس کے بعد بھی اسے نقائص سے پاک نہیں قرار دے سکتے، یہ طریقہ ایسی ہی جگہ سہولت و خوبی سے کام دیتا ہے جہاں دو سیاسی فریق موجود ہوں اور ہر ایک یکے بعد دیگرے حکومت پر فائز ہوتا رہے اور ہر ایک آہستہ آہستہ دوسرے کے لیئے جگہ خالی کرنے کے لیئے مجبور کیا جا سکے، مگر جہاں ایک نہیں بلکہ متعدد فریق موجود ہوں (جیسا کہ فی الحال فرانس و اطالیہ میں ہے) ان کا ارتباط باہمی بھی کمزور ہو اور وہ برابر ایک دوسرے سے مل کر نئی نئی متحدہ صورتیں پیدا کرتے رہیں وہاں یہ طریقہ قومی حکومت میں عدم استقلال کا ایک خطرناک عنصر داخل کر دیتا ہے اور اقتدار حاصل کرنے کے لیئے اصول کے قربان کر دینے کی طرف منتج ہو جاتا ہے۔ دوسری طرف صدارتی حکومت کے طریقہ میں بھی نہایت قطعی مضرتیں موجود ہیں۔ جماعت عاملانہ کے اعلیٰ کارکن کا عہدہ اس قدر اہم ہو جاتا ہے کہ رئیس جمہوریہ کے انتخاب کے مواقع پر بڑا ہی جوش و ہیجان پیدا ہو جاتا ہے، جس سے ہمیشہ حرفتی کاموں کو نقصان پہنچتا ہے اور شوریدہ سر ممالک میں انقلاب کا خطرہ بھی لگا رہتا ہے۔ مزید براں اس مصنوعی اتفاق سے علیحدہ ہو کر جو فریقیانہ تعلقات سے پیدا کیا جاتا ہے، اس طریقہ میں یہ بھی ممکن ہے کہ جماعت عاملانہ و مجلس وضع قوانین میں خطرناک مخاصمت برپا ہو جائے۔

۵۔ عہدہ داران ماتحت و حکام عاملانہ۔ سول سروس (ملازمان دیوانی)

:- اس باب کے ابتدا میں یہ بیان ہو چکا ہے کہ لفظ اکزیکیوٹیو (جماعت عاملانہ) سے کبھی تو مقصود سلطنت کا واحد سرگروہ اعلیٰ ہوتا ہے اور کبھی اس سے سلطنت کا سرگروہ مع اپنے خاص خاص معاونین یا ماتحتوں کے مراد ہوتا ہے اور بعض وقت اس میں تمام اعلیٰ و ادنیٰ عہدہ داران عاملانہ کو شامل سمجھ لیا جاتا ہے۔ اس لیئے جماعت عاملانہ کے زیر تقسیمات اور اس کے مختلف اجزا کے باہمی تعلقات پر علیحدہ علیحدہ بحث کرنا ضروری ہے۔ ایک فوری امتیاز تو یہاں پر یہ قائم رکھنا چاہیئے کہ بعض عاملانہ گروہ تدریجی مراتب رکھتے ہیں یعنی وہ سب کے سب ایک ہی اصل کی فروع ہوتے ہیں اور بعض مماثل یعنے ایک دوسرے کے ہمرتبہ ہوتے ہیں، جہاں صرف تدریجی مراتب کے حکام عاملانہ ہوتے ہیں وہاں تمام عہدہ داران عاملانہ کا تقرر بالواسطہ یا بلاواسطہ اعلیٰ ترین عامل کی طرف سے ہوتا ہے۔ اسکی مثال سلطنت متحدۂ برطانیہ کی حکومت ہے، جہاں تمام تقررات بادشاہ کی طرف سے ہوتے ہیں۔ دوسری مثال ممالک متحدۂ امریکہ کی متفقی حکومت کی ہے جس کے عہدہ دار یا تو خود رئیس جمہوریت کی جانب سے بلاواسطہ مقرر ہوتے ہیں یا کوئی اور شخص یا گروہ اشخاص ان کا تقرر کرتا ہے جسے رئیس جمہوریہ نامزد کرتا ہے اور اس طرح بالواسطہ یہ تقرر بھی رئیس جمہوریہ ہی کی طرف سے ہوتا ہے۔ بیشتر آزاد سلطنتوں کے حکام عاملانہ کی نسبت بھی یہی امر عام طور پر صادق آتا ہے۔ اس کے برعکس اتحاد امریکہ کی منفرد ریاستوں میں ہم رتبہ حکام عاملانہ ہوتے ہیں۔ ان ریاستوں میں حکومت کے اعلیٰ عہدہ دار (گورنر یا والی) کے اختیارات تقرر بہت ہی محدود ہوتے ہیں حکام عاملانہ کا حصۂ کثیر قوم کی طرف سے اپنے مناصب پر منتخب ہوتا ہے۔ یہی حال ان خاص عہدہ داروں کا بھی ہے جو گورنر کے ساتھ شریک کار ہوتے ہیں یعنی لفٹنٹ گورنر (نائب والی)، معتمد ریاست، خازن، اٹرنی جنرل (مشیر قانونی)، ناظم تعلیمات، آڈیٹر (منقح) کنٹرولر (محاسب) وغیرہ وغیرہ لیکن پھر بھی اس قسم کی جماعت کو ایک ہی مفرد جماعت عاملانہ سمجھنا چاہیئے اسے

"مرکب" حکومت نہ سمجھنا چاہیے کیونکہ عہدہ داران کا یہ تمام گروہ سلطنت کے اعلیٰ ترین عامل کی نگرانی بلکہ کسی حد تک اس کے اختیار میں ہوتا ہے (یعنی بعض مواقع پر اسے ان کی برطرفی کا اختیار حاصل ہوتا ہے) علاوہ ازیں سران محکمہ اپنے اپنے طور پر اپنے جداگانہ اختیارات عمل میں لاتے ہیں، مجموعی اختیارات سے کام نہیں لیتے۔ ہم رتبہ وتدریجی حکام عاملانہ میں انتہائی تضاد موجود ہے، اول الذکر متفقی طریقہ کی ماتحت حکومتوں میں بہت اچھا کام دیتے ہیں، ان حکومتوں میں خاص کر جہانکہ ایک مشرح تحریری دستور موجود ہو عاملانہ فرائض قطعی ومعین ہوتے ہیں اور کسی عام حکمت عملی کے اختیار کرنے کا موقع بہت کم باقی رہتا ہے، لیکن قومی حکومت میں صورت حال بالکل مختلف ہوتی ہے۔ یہاں بہت وسیع اختیار واقتدار کی مرکزی قوت کی ضرورت ہوتی ہے جو معاملات انتظامی میں ایک بڑی حد تک اپنے اختیارات تمیزی سے کام لے سکے اور اپنے متفق المقصد ماتحتوں کی پرزور معاونت پر اعتماد کر سکے۔ کسی فوری وشدید قومی خطرے کے وقت جس وحدت عزم کی ضرورت ہوتی ہے اس کا حکام عاملانہ کے کسی ایسے کابینہ میں پایا جانا بہت دشوار ہے جس کے ارکان فرداً فرداً اور علحدہ علحدہ قوم کی طرف سے منتخب ہوئے ہوں۔

ہر ایک حکومت میں خواہ اس میں ایک ہی شخص واحد علی اقتدار عاملانہ پر فائز ہو پھر بھی یہ ضروری ہے کہ نظم ونسق کے عملی کاموں کو متعدد محکموں میں تقسیم کر دیا جائے۔ دنیا کی چار سربرآوردہ حکومتوں میں جو تقسیم اختیار کی گئی ہے وہ بہ نظر توضیح اس باب کے آخر میں ایک نقشہ میں ظاہر کر دی گئی ہے۔ اس میں یہ نظر آئے گا کہ سلطنت کے کاموں میں چند بڑے بڑے محکمے یعنی خارجی معاملات، افواج بری وبحری اور مالیات کے انتظامات، تمام حکومتوں میں یکساں ہیں۔ امریکہ کا سکرٹری آف اسٹیٹ (معتمد مملکت) کم وبیش اسی کے مرادف ہے جسے اور ملکوں میں وزیر خارجہ کہتے ہیں۔ کابینہ کے باقی اور تمام عہدہ داروں کے ناموں سے کم وبیش ان کے فرائض مفوضہ کا

اندازہ ہو جاتا ہے۔ ان عام عہدہ داروں کے علاوہ ہر ملک کو یہ ضرورت محسوس ہوتی ہے کہ وہ اپنے خاص اقتضائے حالات کے موافق بعض خاص محکمے قائم کرلے۔ چنانچہ برطانیہ میں وزیر نوآبادی اور وزیر ہند کے عہدے اسکی مثالیں موجود ہیں۔ پارلیمنٹی حکومتوں میں بھی یہ امر مفید سمجھا گیا ہے کہ کابینہ کے زمرے میں چند ایسے عہدہ داروں کو شامل کردیا جائے جن سے کسی محکمے کے فرائض متعلق نہ ہوں یا صرف برائے نام کوئی کام ان سے متعلق کردیا جائے تاکہ انھیں عام سیاسی اقتدار میں مدد دینے کا پوری طرح موقع ملے۔ برطانیۂ عظمیٰ میں ایسے اعزازی عہدوں سے یہ کام نکالا جاتا ہے جو عملی انتظامی فرائض سے تقریباً بالکل ہی آزاد ہوتے ہیں عامر الخزینہ (جس پر بالعموم وزیر اعظم فائز ہوتا ہے)، لارڈ پریوی سیل (محافظ مہر شاہی) چانسلر امارت لینکسٹر وغیرہ وغیرہ ایسے ہی اعزازی عہدے ہیں۔ اطالیہ، کناڈا اور دوسرے ممالک میں بھی یہ دستور اختیار کرلیا گیا ہے کہ بغیر "قلمدان وزارت" کے چند اشخاص کابینۂ وزرا میں داخل کرلیے جایا کریں۔ ان عہدوں کے علاوہ زمانۂ جنگ کی فوری ضروریات نے خاص خاص عملانہ محکموں کے قائم کرنے کی ضرورت لاحق کردی چنانچہ فرانس میں "آزاد شدہ حصص" اور "صنعتی تعمیر جدید" کے وزرا مقرر ہوئے اور برطانیہ میں وزیر آلات ہوائی، وزیر سامان جنگ، نگران غذا وغیرہ کے عہدے قائم ہوئے۔ اسی طرح ممالک متحدۂ امریکہ میں، زمانۂ جنگ کے ضروریات کی وجہ سے اس قسم کی خاص خاص جماعتیں قائم کی گئیں، جیسے مجلس جہازرانی، مجلس انتظام غذا وغیرہ ہیں۔

ان سران محکمہ جات کے بعد عہدہ داران عاملانہ کی وہ عام جماعت ہے جو بہ حیثیت مجموعی سول سروس (ملازمان دیوانی۔) کہلاتی ہے۔ حکومت کے سرگروہوں کے ساتھ عمال ملکی کے ارکان کے تعلقات، ان کا تقرر، ان کی برطرفی، ان کے عہدے کی میعاد یہ سب ایسے مسائل ہیں جو موجودہ زمانہ کی سیاسیات میں نہایت مشکل سمجھے جاتے ہیں۔ اس لیے

یہ بہت ہی مناسب ہوگا کہ برطانیۂ عظمی اور ممالک متحدۂ امریکہ میں عمال ملکی کا جو درجہ اور ان کی جو حالت اس وقت ہے انھیں مختصراً بیان کیا جائے۔ برطانیۂ عظمی کے متعلق پہلے بحث کرنا زیادہ انسب ہوگا۔

زمانۂ جنگ کے قبل برطانیہ کے عمال ملکی کی جماعت تقریباً اسی ہزار اشخاص پر مشتمل تھی[1]، اس میں محلات شاہی کے عہدہ دار، اور ایک بہت بڑی تعداد ان عہدہ داروں کی شامل ہے جن کا تعلق خارجی، واستعماری دفاتر، امیر البحری اور خزانہ وغیرہ سے ہے نیز وہ عہدہ دار بھی اس میں داخل ہیں جو حکومت بلدیہ دفتر پیٹنٹ (اسناد) دفتر ترک وطن میں کام کرتے ہیں، ان کے علاوہ سفارتی وقنصلی عمال، محصلان کرور گیری وآبکاری، نظمائے ٹپہ وغیرہ بھی اس میں شامل ہیں۔ اس طرح عمال کی جو جماعت بنگئی ہے اس کی کارگزاری میں بنیادی اصول یہ مرعی رکھا گیا ہے کہ ان کے عہدے مستقل ہوں اور کابینی طریق کی وجہ سے حکومت میں جو تغیرات ہوتے رہتے ہیں ان سے ان عہدوں کی میعاد کو کوئی واسطہ نہو۔ جن عہدداروں پر سیاسی رنگ کا اثر پڑتا ہے وہ صرف سران محکمہ جات ہیں جن کے ساتھ بعض بعض چیف سکرٹری (معتمدان اعلیٰ) اور مددگار بھی شامل ہیں جو مجموعی طور پر وزارت کے نام سے موسوم ہیں اور جن کی کل تعداد فی الجملہ پچھتر کے قریب ہے۔ چنانچہ وزیر داخلہ (یعنی سلطنت کے معاملات اندرونی کا ناظر اعلیٰ) اپنے ماتحت کے طور پر ایک پارلیمنٹی انڈر سکرٹری (نائب وزیر) بھی رکھتا ہے جو خود اسی کے مانند وزارت کا رکن ہوتا ہے اور حکومت کے شکست کھا جانے پر اپنے عہدے سے مستعفی ہوجاتا ہے، ساتھ ہی وزیر داخلہ کے تحت میں ایک "مستقل نائب وزیر" بھی ہوتا ہے، جو سیاسی عہدہ دار نہیں ہوتا اور جو محرروں، صیغہ داروں، ناظروں اور محکمہ کے دوسرے مستقل عہدہ داروں کا افسر اعلیٰ ہوتا ہے؛ عہدے کے

---

[1] جنگ کے ضروریات کی وجہ سے اس تعداد میں بہت زیادہ اضافہ ہوگیا تھا۔

کاموں کے تغیر و تبدل کے ساتھ اسی قسم کا طریقہ وزارت خارجہ، وزارت نوآبادیات محکمۂ امیر البحری، وزارت وظائف وغیرہ میں بھی رائج ہے۔ عہدے کے استقلال کی وجہ سے برطانوی عمال ملکی کے کاموں کی خوبی اور ان کی دیانتداری بہت بڑھ جاتی ہے۔ اس کی ابتدا کا پتہ یہ چلتا ہے کہ زمانۂ قدیم میں انگلستان کے اندر سرکاری عہدے ایک طرح کی جائداد غیر منقولہ سمجھے جاتے تھے اور عہدہ دار اپنی زندگی بھر کے لیئے ایک مستقل جائداد کی حیثیت سے ان پر قابض ہوتا تھا۔ برطانوی عمال ملکی کے زمرے میں عدالت وغیرہ کے سے عہدے اب بھی ایسے ہیں جو زندگی بھر کے لیئے یا نیک چلنی کے ساتھ کام کرنے کے زمانہ تک، عہدہ دار کے قبضہ میں رہتے ہیں۔ مگر ملکی عہدوں کے بہت بڑے حصے کے متعلق بادشاہ کو برطرفی کا اختیار حاصل ہے لیکن اس حق سے صرف اس صورت میں کام لیا جاتا ہے جب عہدہ دار کی ناقابلیت یا ادائے فرائض میں غفلت ثابت ہو۔ سیاسی وجوہ سے یا کسی صاحب حاجت کے واسطے جگہ خالی کرنے کے لیئے یہ اختیار کہیں بھی کام میں نہیں لایا جاتا۔ ملازمت میں داخل ہونے کے لیئے برطانیہ کے بیشتر محکموں میں کھلے مقابلے کے اصول پر عمل کیا جاتا ہے۔

ممالک متحدۂ امریکہ کی حکومت متفقی کی شاخ عاملانہ میں تقرری و برطرفی کا طریقہ قوم کے لیئے ایک خاص اہمیت کا معاملہ بنگیا ہے۔ حکومت متفقیہ کے عہدہ داران عدالتی کی طرح یہاں بہت کم ایسے عہدہ دار ہیں جنکے عہدے کی میعاد حین حیات ہو، وزارت وغیرہ کے ایسے بعض عہدے تو محض رئیس جمہوریہ کی خوشنودی تک ہیں، لیکن بہت زیادہ جگہوں پر تقرر صرف ایک میعاد معینہ کے لیئے ہوتا ہے جس کا زمانہ بالعموم چار برس کا ہوتا ہے۔ حکومت کی عملی کارروائی میں مشکلات کا مرکز یہ ہے کہ کسی عہدہ دار کو عہدے سے برطرف کیونکر کیا جائے اور قانونی میعاد کے ختم ہو جانے کے بعد دوبارہ تقرر ہو یا نہ ہو، صاف صاف یہ ہے کہ قابل عہدہ داروں کی سیاسی رائے کچھ بھی ہو ان کو بلا تعرض ان کے منصب پر قائم رکھا جائے۔ یہ صورت خاص کر کر وز گیری

اور بعض محکمے وغیرہ کے ایسے عہدوں کے لئے زیادہ موزوں ہے جہاں کام کم و بیش ایک مقررہ دستور پر چلتے ہیں اور یہ نہیں کہا جا سکتا کہ ان کی مناسب انجام دہی کے لئے محکمہ کے افسر اعلیٰ اور اس کے ماتحتوں کے سیاسی خیالات میں ہم آہنگی کا ہونا ضروری ہے۔ دوسری طرف یہ اندیشہ بھی ہمیشہ لگا رہتا ہے کہ قلمس ملازمت کی نسبت زائد از ضرورت تیقن سے عہدہ داروں میں سستی پیدا ہو جائے گی اور وہ اپنے فرائض کی انجام دہی میں لاپروائی برتنے لگیں گے۔ متفقیت کا نظام سلطنت برطرفی کے معاملہ میں صاف نہیں ہے۔ برطرفی کے اختیارات جس حد تک عمل میں آئے ہیں وہ تقرر سے متعلقہ آئینی قواعد اور صورت حال کی علانیہ نزاکت سے نتیجۃً اخذ کر لیئے گئے ہیں۔ سفرا اور دوسرے ایلچیوں اور قنصلوں اور عدالت عالیہ کے ججوں کے تقرر کا اختیار رئیس جمہوریہ کو بشرط توثیق مجلس سینات حاصل ہے۔ لیکن کانگریس از روئے قانون اس امر کی مجاز ہے کہ جن ماتحت عمال کی نسبت وہ مناسب سمجھے ان کا تقرر تنہا رئیس جمہوریہ کو یا عدالتہائے قانونی کو یا سران محکمجات کو تفویض کر دے[1]۔ عدالتوں کے فیصلہ کے بموجب برطرفی کا اختیار تقرر کے اختیار کے ساتھ لازم و ملزوم قرار دے دیا گیا ہے۔ یہ صحیح ہے کہ کانگریس اور رئیس جمہوریہ جانسن کی مخالفت کے دوران میں مجلس مذکور نے اس کے عاملانہ اختیارات کو محدود کرنا چاہا اور (۱۸۶۷ء و ۱۸۶۹ء میں) میعاد عہدہ کے قوانین نافذ کر کے برطرفی کے لئے سینات کی توثیق کی شرط لگادی مگر (۱۸۸۷ء میں) ان قوانین کے منسوخ ہو جانے سے معاملات سابق آئینی سطح پر آگئے۔ قیام اتحاد کے بعد تیس سال تک برطرفی کے اختیارات سے یہ کام نہیں لیا جاتا تھا کہ اپنے فریق کے لوگوں کے لئے جگہیں خالی کی جائیں۔ حکومت متفقیہ کے تقریباً تمام عہدہ دار حکومت عاملانہ کی مرضی تک عہدے پر فائز رہتے تھے اور بغیر وجہ کے برطرفی کا خیال تک نہیں کیا جاتا تھا۔ میڈیسن نے اس کی اہمیت

---

[1] نظام سلطنت دفعہ ۲ ضمن ۲۔

میں "دستوری" کا لفظ استعمال کیا تھا۔ جب ۱۸۲۰ء کے قانون کی رو سے محصلاں زرگریا اور بہت سے دوسرے عہدہ داروں کے لیئے چار برس کی میعاد مقرر کی گئی۔ (اگرچہ حکام عاملانہ کو اب بھی اپنی مرضی سے برطرفی کا اختیار حاصل تھا)، تو اس سے ایک نئے طریقۂ کار کا آغاز ہوا (۱۸۲۹ء میں) صدارت پر جیکسن کے فائز ہونے کے وقت سے "غنائم کا طریقہ" نکلا۔ اس طریق غنائم کے بموجب ایک دم سے کل اشخاص اپنے عہدوں سے برطرف کر دیئے گئے[1] اور اس طرح جو جگہیں خالی ہوئیں وہ رئیس جمہوریہ کے سیاسی پیرو ان کے لیئے خوان یغما بن گئیں۔ بعد کے رؤسائے جمہوریہ بھی اس تباہ کن نظیر کی تقلید کرتے رہے، یہاں تک کہ عہدوں کا یہ "کا ئل صفایا" امریکی سیاسیات میں آئے دن کی بات ہوگئی۔ اس سے جو خرابیاں پیدا ہوئیں ان میں ایک سب سے زیادہ بدتر خرابی یہ بھی تھی کہ خالی شدہ جگہوں پر محض سیاسی وجوہ سے اکثر ناقابل لوگ مقرر ہونے لگے۔

طریق "غنائم" کی علانیہ ناانصافی اور اس کی وجہ سے عمال ملکی میں ناقابلیت کا پیدا ہوجانا خدمات ملکی کی اصلاح کا محرک ہوا جس کا انجام ۱۸۸۳ء میں "قانون عمال ملکی" کے منظور ہونے پر ہوا، جس کا منشا یہ ہے کہ جہاں تک ہوسکے عمال ملکی کے طبقہ کو سیاسیات کے اثر سے الگ رکھا جائے اور تقرر کے لیئے معیار قابلیت کے اصول کو رائج کیا جائے جس کی بنا امتحان مقابلہ پر ہو۔ اس قانون کی رو سے تین کمشنروں (مامورین) کی ایک جماعت قرار دی گئی ہے جو رئیس جمہوریہ کی خواہش پر اغراض ذیل کے لیئے قواعد مرتب کرنے میں اس کی مدد کرتی ہے۔ ملازمت ملکی کی ان تمام شاخوں میں (جو اس غرض کے لیئے ترتیب دیجا چکی ہیں) عام مقابلہ کا امتحان ہو اور تقرر اسی ترتیب سے ہو جس ترتیب سے امیدوار اس مقابلہ میں کامیاب ہوں۔ واشنگٹن میں

---

[1] جیکسن نے اپنی صدارت کے ابتدائی بارہ مہینوں میں متفرق عہدوں سے سات سو چونتیس آدمیوں کو ہٹا دیا۔

جو تقررات ہوں وہ مختلف ریاستوں میں ان کی آبادی کے اعتبار سے تقسیم کیئے جائیں، سرکاری ملازمین سے کوئی شخص اس امر کا پابند نہ ہو کہ وہ کسی سیاسی سرمایہ میں کچھ امداد دے گا اور نہ کوئی شخص جو سرکاری ملازمت میں ہو اپنے اختیار کو کسی دوسرے شخص کے سیاسی افعال پر تہدیدی اثر ڈالنے میں کام میں لائے گا۔ اس قانون میں ان لوگوں کی درجہ بندی داخل نہیں کی گئی ہے جنھیں رئیس جمہوریہ مقرر کرتا اور مجلس سینات اس کی توثیق کرتی ہے اور نہ وہ لوگ داخل کیئے گئے ہیں جو محض مزدوری کے لیے رکھے جاتے ہیں۔ اسکے علاوہ اور بھی بہت سی جگہیں ایسی ہیں جن کو مختلف وجوہ سے ان قواعد سے مستثنیٰ کر دیا گیا ہے[1] ۱۹۱۶ء میں عمال دیوانی کی ۴۸۰،۳۲۷ جگہوں میں سے ۲۹۶،۹۲۶ جگہیں مقابلہ کے امتحان کے زیر اثر تھیں۔ یہ ظاہر ہے کہ جہاں پر نئے تقررات صرف سندی موزونیت کی بنا پر ہو سکیں گے وہاں بالقصد جگہیں خالی کرنے کا میلان کم ہو جائے گا اور قابل عہدہ دار لامحالہ عہدوں پر قائم رکھے جائیں گے۔ اس "قانون عمال ملکی" کے فوائد میں سے یہ کوئی چھوٹا فائدہ نہیں ہے کہ اس سے رائے (عامہ) کی تعلیم میں مدد ملتی ہے۔ یہ خرابی بیخ و بن سے اسی وقت اکھڑ سکے گی جب "طریق غنائم" کے خلاف ایک زبردست احساس عام پیدا ہو جائے گا۔

قابل مطالعہ کتابیں

بجے۔ ای۔ سی باڈلی "فرانس" (France). ۱۸۹۸ء) جلد اول کتاب دوم باب دوم "سلطنت کا سرگروہ اعلیٰ"۔

---

[1] ۱۹۱۳ء میں سولہ برس کے بعد عمومی فریق پھر برسر اقتدار ہو گیا۔ اس وقت جو صورت حال پیدا ہوئی اس کے لیئے ہاپورٹ کمپال کی کتاب: "ممالک متحدہ کی قومی حکومت" (۱۹۲۰ء) صفحہ ۲۲۸ تا صفحہ ۲۲۹۔

اے ال لوئل - "براعظم یورپ کی حکومتیں اور فرقہائے سیاسیہ" (۱۸۹۶ء)
(Governments and Parties in Continental Europe)
جلد اول باب دوم -
دیو پرسے : مخصوص ممالک یورپ و امریکہ کی وزارتیں" (Les Ministres
Daus les Principaux Pays d' Europe, et d' Am' erique.
۱۸۹۲ء جلد ۱ حصۂ ۵ - جلد ۲ حصۂ ۶ -
جے ڈبلیو برجیس - علم السیاست و قانون دستوری (۱۸۹۰ء) Political
Science and Constitutional Law حصۂ دوم کتاب سوم جزو سوم
باب سوم صفحات ۲۱۶ - ۲۶۳ -

اسناد مزید

سڈنی لو طریق حکمرانی انگلستان (۱۹۰۴ء) (Governance of Eng
land)
اے بی - ہارٹ "حکومت عملی" (۱۹۰۳ء) (Actual Government)
سی - رینسم - انگلستان میں حکومت دستوری کا عروج (۱۸۸۳ء)
Rise of Constitutional Government in England.
مانٹسکیو "روح قانون" ۱۷۴۸ء (Esprit des Lois.)
ٹی - ایف - مورن حکومت انگلشیہ (۱۹۰۳ء) (The English
Government)
سر ولیم اینسن - قانون و رواج نظام سلطنت (۱۸۹۶ء) (The Law
and Custom of the Constitution) حصۂ اول -
ای - ڈبلیو - رجبن انگلستان کا قانون دستوری ۱۹۰۵ء

Constitutional Law of England

ای - اسٹینوڈ - تاریخ منصب رئیس جمہوریہ (امریکہ) (سنہ ۱۹۰۱ء)
(History of the Presidency) ممالک متحدۂ امریکہ کے
سول سروس کمیشن کی روئدادیں -

ایچ - ایل - فورڈ سیاسیات امریکہ کا عروج و نشو و نما (سنہ ۱۹۱۴ء)

Rise and Growth of American Politics

باب چہارم

نظام عدالت و انتخاب کنندگان

۱۔ عہدۂ عدالتی اور اس کی میعاد۔ ۲۔ حکام عاملانہ و مجالس وضع قوانین کے ساتھ عدالتوں کے تعلقات۔ ۳۔ قانون انتظامی و عدالتہائے انتظامی۔ ۴۔ جماعت انتخاب کنندگان، خاص خاص ممالک میں ہمہ گیر حق رائے دہی کا ارتقا۔ ۵۔ قلیل التعداد جماعتوں کی نمایندگی۔

۱۔ عہدۂ عدالتی اور اس کی میعاد:۔ حکومت کی عدالتی شاخ کے افراد کی تعداد اگرچہ عاملانہ شاخ کے (وسیع تر معنی میں) اس کے افراد سے کم ہے مگر سلطنت کے نظام و ترتیب میں ان کی قدر و منزلت کسی طرح کم نہیں ہے۔ حکام عدالتی کا اولین فرض جو تمام سلطنتوں میں انجام پاتا ہے، وہ یہ ہے کہ رائج الوقت قانون کو انفرادی حالات پر عائد کیا جائے، اس لئے جج میں لازماً یہ وصف ہونا چاہیئے کہ اسے قانون کا صحیح علم ہو اور اس وجہ سے حکام عدالتی کا کام ایک نہایت نازک و مخصوص قسم کا فرض ہو جاتا ہے اور اس کے مناسب طور پر انجام دینے کے لئے ایک ماہر خصوصی کے سے تربیت یافتہ ذہن کی ضرورت ہوتی ہے، قانون کا فی نفسہٖ صحیح یا غلط، منصفانہ یا نامنصفانہ ہونا دوسرا معاملہ ہے، جج کا فرض یہ ہے کہ قانون جیسا کچھ بھی ہے اس پر حکم لگائے، اس کا یہ کام نہیں ہے کہ وہ یہ کہے کہ قانون کو ایسا ہونا چاہیئے، اور اس کے موافق حکم دے۔ کسی ناقص قانون کی وجہ سے کسی فرد واحد کے حق میں ناانصافی کا ہو جانا اس سے بدرجہا بہتر ہے کہ جج ارادۃً اس قانون کے مسلم سمجھنے سے انکار کرے اور اس طرح خود اصول قانون کو نقصان پہنچائے لیکن نفس الامر میں

عدالتی فیصلے محض اعلام و اعلان نہیں ہوتے بلکہ ان کی حقیقت اس سے بہت زیادہ ہوتی ہے، ان میں ایک طرح کا تعمیری عنصر بھی شامل ہوتا ہے جس سے موجود الوقت قانون کی تفصیلی تاویل یوماً فیوماً وسیع ہوتی جاتی ہے کیونکہ کسی تحریری قانون کے دفعات کبھی اس درجہ جزئیات کے متحمل نہیں ہو سکتے کہ وہ ہر ایک ممکن الوقوع امر کا احاطہ کر لیں اور ہمیشہ ان کے ایک ہی معنی لئے جا سکیں۔ جہاں پر قانون کا لفظ ساکت ہو وہاں جج کا یہ کام سمجھا جاتا ہے وہ اس کے ایسے معنی لے جسے "معقول" خیال کیا جا سکے یعنے جو اخلاق و مفاد عامّہ کے عام اصول کے موافق ہو۔ انگلستان و ممالک متحدۂ امریکہ وغیرہ کے ایسے ملکوں میں اس اصول کو بہت زیادہ وسعت دیدی گئی ہے کیونکہ ان ملکوں میں جو فیصلے ایک مرتبہ ہو جاتے ہیں وہ آیندہ کے لئے نظیر قرار پا جاتے ہیں۔ یہ ضرور ہے کہ اس قسم کی نظیریں قطعی طور پر جج کو مجبور نہیں کرتیں مگر جہاں صورت حالات یکساں ہو وہاں ان کے قبول کئے جانے کا پہلو بہت زیادہ غالب ہوتا ہے۔ اس طرح پر قانون کو صورت حالات پر مطابق کرنے کی کارروائی توضیع قانون کے لئے ایک ضمنی صورت بنجاتی ہے[1] اور موجودالوقت قوانین کے ایک بڑے حصہ کی نسبت یہ کہا جاتا ہے کہ وہ ججوں کا بنایا ہوا ہے۔

عدالتی فرائض کی نوعیت کو جب اس نظر سے دیکھا جائے تو اس کا صاف تقاضا یہ معلوم ہوتا ہے کہ تا امکان بشری، حکام عدالت کا ناطرفدار ہونا لازمی ہے۔ نہ صرف یہی کہ ان کے قانونی فیصلوں کی وجہ سے ان کے خاص مالی مفاد پر کوئی اثر نہ پڑنا چاہیئے بلکہ سیاسی مقاصد کی انجام دہی سے بھی اس کو کلیۃً علٰحدہ رکھنا چاہیئے۔ یہی وجہ ہے کہ ہر ایک اعلیٰ منظم حکومت میں حکام عدالت کو ان کے کاموں کا کافی معاوضہ ملنا چاہیئے جس پر ان کے فیصلوں کی تعداد و نوعیت کا کوئی اثر نہ پڑے، ان کے عہدے کی میعاد

[1] نظائر قانونی کے نظرئے پر سر پال وینو گرڈیف نے اپنی کتاب "قانون و عقل سلیم" (سنہ ۱۹۱۳ء) صفحہ ۱۶۲ لغایت ۱۷۸ میں مختصراً بحث کی ہے۔

مستقل ہو اور انھیں مطلق اس کی پروا نہ ہو کہ حکومت کی دوسری شاخوں کے لوگ انھیں اچھا سمجھتے ہیں یا برا۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی تومی حکومت میں یہ مقصد نہایت خوبی کے ساتھ عمل میں آتا ہے۔ نظام سلطنت کے دفعہ ۳ فقرۂ ۱ میں یہ درج ہے کہ "اعلیٰ و ادنیٰ دونوں قسم کی عدالتوں کے جج جب تک عمدگی سے کام کریں اپنے عہدے پر برقرار رہیں گے اور انکے خدمات کا معاوضہ انھیں مقررہ اوقات پر ملتا رہے گا جس میں ان کے عہدے پر قائم رہنے تک کمی نہیں ہوگی۔ یہی حالت برطانیۂ عظمیٰ کی ہے، سترھویں صدی کے اختتام تک انگلستان کے جج بادشاہ کے حسب مرضی اپنے عہدوں پر قائم رہتے تھے، ظاہر ہے کہ یہ حالت ناطرفداری و بے لوثی کے بالکل منافی تھی (۱۷۰۱ئہ کے) قانون ترتیب جانشینی نے یہ قرار دے دیا کہ "جج اپنے منصب پر اس وقت تک برقرار رہیں گے جبتک کہ وہ نیک چلنی سے کام کریں اور ان کی تنخواہیں معین و مستقل ہونگی"۔ برخاستگی صرف ہر دو ایوانہائے پارلیمنٹ کی درخواست پر ہو سکے گی"[۱]۔ حکام عدالت کی جو حیثیت اس طرح قائم ہو گئی اس میں پھر کبھی تبدیلی نہیں ہوئی، یہی طریقہ برطانیہ کی نوآبادیوں میں بھی اختیار کر لیا گیا ہے۔ لیکن ممالک متحدۂ امریکہ اور شہنشاہی برطانیہ کے ججوں کا استقلال اور ان کی آزادی جس طرح محفوظ ہو گئی ہے اور جس کا وجود فرانس، اور دوسری ممتاز سلطنتوں میں بھی پایا جاتا ہے، بدقسمتی سے یہ حال تمام دنیا کا نہیں ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی ریاستیں اس کی نمایاں استثنیٰ موجود ہیں، ان میں سے بعض ریاستوں میں اقتدار عوام کے اصول کا غلط تصور اور "تدویر عہدہ" کے اصول کے مضرت رساں اثر کا نتیجہ یہ ہوا ہے کہ ججوں کا انتخاب قوم کی طرف سے چند معینہ برسوں کے لیے ہوتا ہے۔ یہ صحیح ہے کہ بعض ریاستوں میں

---

[۱] انیسن اسے ایک ایسی میعاد قرار دیتا ہے جو بادشاہ کی نسبت سے تو نیک چلنی کے وقت تک ہے اور پارلیمنٹ کی نسبت سے اس کی مرضی تک" لیکن عملاً یہ ایک مستقل میعاد ہے۔

جج گورنر کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں یا مجلس واضع قوانین ان کا انتخاب کرتی ہے لیکن بیشتر ریاستی حکومتوں میں عدالتی عہدے ایک معینہ میعاد کے لیئے انتخاب ہی سے پُر کیئے جاتے ہیں، بعض وقت یہ میعاد صرف دو برس کے لیئے ہوتی ہے۔ اس قسم کی تنظیم کی جس قدر بھی مذمت کیجائے کم ہے، اس کی وجہ سے جج اپنے منصبی فرائض کے ادا کرنے میں سیاسی وذاتی اغراض کے زیر اثر آجاتے ہیں، ان کے فیصلوں کی بے لوثی جاتی رہتی ہے اور لامحالہ اس سے کل عدالتی گروہ کی اخلاقی حالت تنزل پذیر ہو جاتی ہے۔ یہ حالت اس وقت اور بھی بدتر ہو جاتی ہے جب جج حق برطرفی کے زیر اثر کر دیئے جاتے ہیں یعنی عام رائے سے ان کی برطرفی عمل میں آسکتی ہے جیسا کہ اتحاد امریکی کی بعض ریاستوں میں ہوتا ہے۔

۲۔ حکام عاملانہ ومجلس وضع قوانین کے ساتھ عدالتوں کے تعلقات:۔ معاوضۂ خدمت ومعیار عہدہ کا تعین اس امر کے ضامن ہیں کہ حکام عدالتی پر حکومت کی دوسری شاخوں کا ناواجب دباؤ نہ پڑے۔ اب دوسرا سوال یہ پیدا ہوتا ہے کہ حکام عدالتی کے اقتدار سے تشریعی وعاملانہ محکموں کے عہدہ دار کس طرح پر اور کس حد تک محفوظ رکھے جائیں، اس میں تو کوئی کلام ہی نہیں ہو سکتا کہ ان کا ابتدائی تقرر یا انتخاب حکام عدالتی کے ذریعہ سے عمل میں نہیں آتا مگر اس امر کا بھی تصفیہ ہو جانا چاہیئے کہ آیا جب تک وہ عہدہ پر قائم ہیں ان کے سرکاری کاموں کا جواز وعدم جواز عدالتوں کے فیصلہ پر منحصر ہونا چاہیئے یا نہیں۔ آیا جج اس امر کے فیصلہ کرنیکے مجاز ہیں کہ مجلس واضع قوانین، یا مجلس عاملانہ یا اس کے کسی جزو نے اپنے کسی کام میں اپنی کسی قانونی حد سے تجاوز کیا ہے یا نہیں۔ ایک امریکی کے نزدیک جو دوسرے ملکوں کی حالت سے واقف نہیں ہے بے چون وچرا اس کا صاف جواب یہ ہے کہ بیشک ایسا ہے، کیونکہ امریکہ کے نظم وترتیب کی بنیاد ہی محدود آئینی اختیارات اور عدالتوں کے روبرو جوابدہی پر رکھی گئی ہے لیکن قانون عامہ کے اس نہایت ہی اہم مسئلہ پر ازمنۂ جدید کی

سلطنتوں کے رواج میں غایت درجہ تخالف و تضاد پایا جاتا ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ، لاطینی امریکی جمہوریتوں اور برطانیۂ عظمیٰ اور اس کی نوآبادیوں میں حکومت کے عہدہ دار عدالتہائے قانونی کے روبرو جوابدہ ہیں۔ شاہ برطانیہ کا ازروئے قانون ہر قسم کی جوابدہی سے کلیتہً بری الذمہ ہونا اور علیٰ ہذا (بجز قیام متعددہ کے اور طرح پر) رئیس جمہوریہ ممالک متحدۂ امریکہ کی برأت، خاص نوعیت کے مستثنیات ہیں جن پر اس خصوص میں غور کرنے کی ضرورت نہیں ہے۔ برخلاف ازیں براعظم یورپ کے اور ملکوں کا دستور یہ ہے کہ عام عدالتہائے قانون کو تشریعی و عاملانہ عہدہ داروں کے سرکاری افعال کے جواز و عدم جواز یا ان کے دستور سلطنت کے موافق یا ناموافق ہونے کے متعلق کسی قسم کی بازپرس کا کوئی اختیار نہیں ہے۔ ان دو چند یکدگر اصولوں کے نتائج پر زیادہ غائر نظر سے غور کرنے پر عیاں ہو جائے گا کہ اس کی وجہ سے افراد ملک کے ساتھ حکومت کے تعلقات میں کتنا عظیم الشان فرق پیدا ہو گیا ہے۔

اس معاملہ میں سلطنت برطانیہ کی حالت نسبتاً کم پیچیدہ ہے اور اس پر پہلے غور ہونا چاہیئے۔ سلطنت متحدۂ برطانیہ میں (بادشاہ کے سوا اور) ہر ایک ملازم سلطنت اپنے اعمال و افعال کے لئے معمولی عدالتوں کے سامنے جوابدہ ہے، مسٹر ڈائسی لکھتے ہیں کہ[1] "وزیر اعظم سے لیکر ایک کانسٹبل محصل تک ہر ایک عہدہ دار اپنے ہر اس فعل کے لئے جو بلا وجوہ قانونی عمل میں آیا ہو اسی طرح جوابدہ ہے جس طرح کوئی اور باشندۂ ملک جوابدہ ہو، نظائر قانونی میں بکثرت ایسے مقدمات موجود ہیں کہ عہدہ داران سرکاری عدالتوں کے سامنے پیش کیئے گئے اور اپنے ان افعال کے لئے جو سرکاری حیثیت سے مگر ان کے اختیار قانونی سے متجاوز ہوں، مستوجب سزا قرار پائے یا انھیں تاوان ادا کرنا پڑا"۔ نہ صرف عمال ملکی بلکہ فوج کے افسر و سپاہی بھی انفرادی طور پر عام عدالتوں کے سامنے اپنے خلاف قانون

[1] "قانون نظام سلطنت" (Law of the Constitution)

افعال کے لیئے قابل مواخذہ ہیں خواہ یہ افعال کسی بالاتر افسر کے حکم ہی سے کیوں نہ وقوع پذیر ہوئے ہوں۔ وہی مصنف لکھتا ہے کہ "ایک سپاہی کی حالت نظری و عملی دونوں جہتوں سے سخت مشکل کی حالت ہوسکتی ہے۔ اس کی نسبت یہ خوب کہا گیا ہے کہ اگر وہ حکم کی خلاف ورزی کرتا ہے تو فوجی عدالت اسے نشانۂ بندوق بنا سکتی ہے اور اگر وہ اس کی تعمیل کرتا ہے تو جج وجوری اسے پھانسی پر لٹکائے دیتے ہیں" اس آخری مثال کے متضاد نظائر پیچیدگی کے باوجود عہدہ داران عدالتی کی اس ذمہ داری سے انفرادی آزادی جس حد تک محفوظ ہو جاتی ہے اس کی تعریف نہیں ہو سکتی۔ البتہ برطانیۂ عظمی کی مجلس وضع قوانین کے بارے میں یہ نہیں کہا جا سکتا کہ کسی قانون کے بنانے میں وہ اپنے حد اختیار سے تجاوز کر گئی ہے کیونکہ پارلیمنٹ (اپنے قانونی مفہوم کے اعتبار سے جس میں بادشاہ، دارالامرا اور دارالعوام تینوں داخل ہیں) سب سے اعلی قوت ہے جو قانون بھی وہ بنائے گی وہ قانوناً صحیح و درست ہوگا اور عدالتیں ان کے متعلق کسی قسم کی جرح و قدح نہیں کر سکتیں، لیکن پارلیمنٹ کے علاوہ اور دوسری چھوٹی درجہ کی جماعت وضع قوانین کے نافذ کردہ قانون ہمیشہ ایسے سمجھے جاتے ہیں جنھیں عدالتیں نظر انداز کر سکتی ہیں اور بے ضابطہ ہونے کی بنا پر شاید ان کو خارج بھی کر سکتی ہیں۔

لیکن جہاں افعال حکومت کے جواز پر عدالتی فیصلہ کے اصول سب سے زیادہ اپنا اثر دکھاتے ہیں وہ ممالک متحدۂ امریکہ کے ایسے ملک ہیں۔ انگلستان کی طرح یہاں بھی جماعت عاملانہ کے اراکین اپنے سرکاری افعال کے لیئے عدالتوں کے روبرو جوابدہ ہیں، مگر معاملہ صرف یہیں تک ختم نہیں ہو جاتا بلکہ بدیں وجہ کہ ہر قومی و ریاستی مجالس وضع قوانین کو از روئے نظام سلطنت چند معین و محدود اختیارات دیئے گئے ہیں لہذا یہ فیصلہ کرنا عدالتوں کا فرض ہے کہ آیا مجلس وضع قوانین کسی قانون کے بنانے میں اپنی حد قانونی کے اندر رہی ہے یا اس سے تجاوز کر گئی ہے۔ جس موقع پر مجلس وضع قوانین اپنی حد اختیار سے تجاوز کر گئی ہو وہاں عدالت

(اس قانون کو منسوخ یا اس میں ترمیم تو نہیں کر سکتی مگر) خاص معاملہ پر جو
اس کے روبرو پیش ہے اس کے نفاذ سے انکار کر سکتی ہے جو عملاً اسی
کے برابر ہے کہ عدالت نے اس قانون کو ناجائز قرار دیدیا ہے۔ اہل امریکہ
اس امر کے عادی ہو گئے ہیں کہ عدالتوں کے اس اختیار کو تحریری
نظام سلطنت کا ایک لازمی نتیجہ سمجھیں، کیونکہ یہ سوال ہو سکتا ہے کہ اگر
ایسا نہ خیال کیا جائے تو پھر وہ کونسی صورت ہے جس کے ذریعہ سے
مجلس وضع قانون و جماعت عاملانہ مناسب طور پر ٹھیک ٹھیک ان اختیارات
کے اندر رکھی جا سکیں جو ان کو عطا ہوئے ہیں۔ یہ استدلال اگرچہ منطق
کے عین موافق معلوم ہوتا ہے مگر ابھی ابھی جرمنی و فرانس کے حالات سے
یہ واضح ہو گا کہ یہ امر بھی اسی حد تک درست و صحیح ہے کہ کسی تحریری
دستور کے لیئے ہمیشہ یہ ضروری نہیں ہوتا کہ اسکے ساتھ عام عدالتہائے قانونی
کا اختیار نظر ثانی بھی لازم و ملزوم کی طرح شامل ہو۔ درحقیقت اس قسم کی
تنظیم کا امریکہ میں نشوونما پانا امریکہ کے سیاسی ارتقا کی نہایت ہی اعلیٰ
خصوصیات میں سے ایک اہم خصوصیت ہے۔ اس نشوونما کے لیئے تخم ریزی
نو آبادی ہی کی حکومتوں کے زمانہ میں ہو چکی تھی کیونکہ اس زمانہ میں آخری
چارۂ کار کے طور پر نو آبادیوں کی مجالس وضع قانون یا ان کے حکام عاملانہ
کے کسی کام کے خلاف کوئی مرافعہ ان حکومتوں کے ہاتھ سے نکال کر بادشاہ
باجلاس کونسل کے حضور میں پیش ہو سکتا تھا۔ تحریری منشور جو نو آبادیوں
کی تاریخ میں اس قدر مشہور و معروف ہیں اور جو انقلاب کے وقت تک
میساچوسٹس، روڈ آئلینڈ اور کونکٹیکٹ میں موجود تھے، انھوں نے ایسے
تحریری نظام ہائے سلطنت کے لیئے راستہ تیار کر دیا جس میں اعضائے حکومت
کے اختیارات محدود رکھے گئے تھے جب تاج برطانیہ اور نو آبادیوں کے
تعلقات منقطع ہو گئے تو ضرورت یہ محسوس ہوئی کہ بادشاہ باجلاس کونسل کے
عدالتی اختیار کی جگہ پر کوئی اور شئے قائم کی جائے چنانچہ (۱۷۸۷ء کے
متفقی نظام سلطنت کے بننے کے قبل ہی نئی ریاستی حکومتوں کے

حکام عدالتی اس جگہ پر قابض ہونے لگے تھے۔ ریاستی عدالتوں کے ایسے متعدد فیصلے محفوظ ہیں جن میں مجالس وضع قوانین کے ضوابط و قوانین کو خلاف آئین قرار دیا گیا ہے۔ ورجینیا کے ۱۷۸۲ء کے ایک مقدمہ کے دوران میں جس میں یہ بحث پیدا کی گئی تھی، یہ بیان ہوا ہے کہ ”چانسلر بلیر اور دوسرے ججوں کی یہ رائے ہے کہ عدالت کو یہ اختیار حاصل ہے کہ مجلس وضع قوانین یا اس کی دونوں شاخوں میں سے کسی شاخ کی کسی قرارداد کو غیر آئینی و ناجائز قرار دیدے“[1]۔ ۱۷۸۹ء کے متفقی نظام سلطنت میں عدالت کا یہ فرض صریحی طور پر درج نہیں ہوا ہے مگر نظام سلطنت کے دفعۂ ۳ فقرۂ ۲ و دفعۂ ۶ میں بطرز مناسب اس کا جواز موجود ہے۔ ان دفعات میں یہ مندرج ہے کہ ”اس نظام سلطنت کے تحت میں جسقدر صورت حالات پیدا ہوں ان سب پر عدالتی اختیار حاوی ہوگا“ علاوہ ازیں یہ بھی مرقوم ہے کہ ”یہ نظام سلطنت اور اس کی مطابقت میں ممالک متحدۂ امریکہ کے متعلق جو قوانین بنائے جائیں وہی اس ملک کا اعلیٰ قانون ہوگا اور ہر ایک ریاست کے جج اسی کے پابند ہوں گے“۔ (۱۸۰۳ء میں) ماربری بنام میڈیسن کے مقدمہ نے (جس میں کانگریس کے ایک قانون کو خلاف دستور قرار دیا گیا تھا) قومی حکومت کی آیندہ کی کارروائی کے لئے قطعی طور پر ایک نظیر قائم کردی، لیکن محکمۂ عدالت اور حکومت کے دوسرے اعضا کے درمیان جو آئینی تعلق اس طرح قائم ہو گیا ہے وہ ممالک متحدۂ امریکہ کے نوادرات میں سے نہیں ہے۔ چنانچہ قلمرو کناڈا کے اندر ”قانون برطانوی شمالی امریکہ“ کی تشریح و توضیح میں حکام عدالت اسی قسم کے اختیار سے کام لیتے ہیں، اور آسٹریلوی دولت عامہ کے وفاقی نظام میں ججوں کو اس قسم کے فرائض تفویض کیئے گئے ہیں۔

---

[1] ڈبلیو ڈبلیو ویلوبی ”ممالک متحدۂ امریکہ کی عدالت عالیہ“ (Supereme Court of the United States)

امریکہ کی عدالتہائے قانونی اور اس کی کانگریس جماعت عاملانہ کے فیمابین جو کیفیت اس وقت پیش نظر ہے براعظم یورپ کے خاص خاص ممالک کی عدالتوں کی حالت اس سے بہت زیادہ مغائر ہے۔ جیسا اس کے قبل معلوم ہوچکا باستثنائے ہنگری یہ ممالک تحریری نظام سلطنت کے زیر اثر ہیں، پھر بھی وہاں یہ نہیں ہوتا کہ عدالتہائے قانونی مجلس وضع قوانین کے نافذ کردہ قانون کو غیر آئینی قرار دینے کا کام انجام دیں۔ فرانس و اطالیہ کے ایسے ممالک میں یہ امر زیادہ تعجب انگیز نہیں معلوم ہوتا کیونکہ ان ممالک کی متفقی حکومت نہیں ہے اور ان صورتوں میں نظام سلطنت میں صرف حکومت کی تنظیم و ترتیب اور انفرادی آزادی کی حفاظت سے بحث کی گئی ہے اور اختیار قانون سازی کو مرکزی و مقامی جماعتوں کے درمیان تقسیم کرنے سے کچھ سروکار نہیں رکھا گیا ہے۔ اس کا نتیجہ یہ ہے کہ فرانسیسی عدالتیں کسی قانون کے جواز سے کچھ بحث نہیں کرتیں۔ ذہنی طور پر یہ خیال کیا جا سکتا ہے کہ کوئی فرانسیسی قانون قطعاً و حتماً خلاف دستور ہو مثلاً یہ کہ کوئی قانون ایسا منظور ہو جائے کہ حکومت کی جمہوری ہیئت کو منسوخ کر دینا چاہیئے تو اس قانون سے نظام سلطنت کی صریحی خلاف ورزی ہوگی مگر عملاً ایسا ہوتا نہیں۔ سابق شہنشاہی جرمنی میں جو ایک متفقی سلطنت تھی اور جس میں تحریری نظام سلطنت موجود تھا ہر شخص کو یہ توقع ہوگی کہ وہاں ممالک متحدۂ امریکہ کی طرح عدالتوں سے برابر یہ کام لیا جاتا رہا ہوگا کہ وہ مختلف ریاستوں کے اور خود سلطنت متفقہ کے قوانین کے دستوری و غیر دستوری ہونے پر حکم لگائیں مگر عمل اس پر تھا کہ اس قسم کے فیصلے صادر نہیں ہوتے تھے۔ شاذ و نادر واقعات ایسے پیش آئے جہاں (متفقی و ریاستی دونوں قسموں کی) عدالتوں نے جرمنی کی چھوٹے درجہ کی مجالس وضع قوانین کے بعض قوانین کے متعلق ریاست کے نظام سلطنت کے خلاف ہونے کا فیصلہ کیا مگر شہنشاہی قوانین جب ایک مرتبہ منظور ہو جاتے تھے تو پھر ان کے جواز پر کبھی کوئی رد و قدح نہیں ہوتی تھی، لیکن

قابل وثوق رایوں کا غلبہ (جس کی تائید خود عدالت شہنشاہی سے ہوتی تھی) اس جانب ہے کہ عدالتوں کی نظر ثانی کے اختیار کا وجود تسلیم کرنا چاہیئے، مگر ان کے علاوہ اور بھی ارباب حل وعقد ایسے تھے جن کی رائے اس کے بالکل ہی مخالف تھی، چونکہ شہنشاہی مجلس وضع قوانین کا کوئی قانون اس وقت تک نفاذ پذیر نہیں ہوتا تھا جب تک کہ شہنشاہ اس کا اعلان نہ کردے، پس ان مصنفین کا یہ خیال تھا کہ یہ اعلان بجائے خود اس قانون کے حسب آئین ہونے کا کافی ووافی معیار تھا، بہرحال جو کچھ بھی ہو، واقعہ یہ تھا کہ شہنشاہی قوانین کو عدالتیں ہمیشہ صحیح وبجا تسلیم کرتی تھیں۔ اس سے زیادہ قابل لحاظ یہ امر ہے کہ سوئٹزرلینڈ کی متفقی جمہوریت میں بھی یہی طریقہ رائج ہے مگر حقیقت یہ ہے کہ سوئٹزرلینڈ کے نظام سلطنت ہی میں ایک دفعہ یہ موجود ہے کہ کوئی قانون جسے مجلس متفقیہ منظور کرلے اسے ہر طرح پر صحیح وبجا تسلیم کیا جائے[۱]۔

۴۔ قانون انتظامی وعدالتہائے انتظامی:۔ لیکن عدالتوں کے اس نظر ثانی کے اختیار کا نہ موجود ہونا ہی ایک ایسا امر نہیں ہے جس میں براعظم یورپ کا عمل امریکہ کے عمل سے مختلف ہے بلکہ دونوں جگہوں میں قانون کی نظر میں حکام عاملانہ کی تمام حیثیت بھی مختلف ہے۔ وہ اصول جس کے بموجب انگلستان وامریکہ کا ہر ایک عہدہ دار اپنے سرکاری افعال کے لیئے عدالت کے روبرو جوابدہ ہے وہ یہاں عائد ہی نہیں ہوتا۔ براعظم یورپ میں جوابدہی کی اس صورت کے بجائے ضوابط وطریق کار معین کیئے گئے ہیں جو قانون انتظامی کے نام سے مشہور ہیں[۲]۔ اس طریق کے

---

[۱]۔ دستور دفعہ ۱۱۳۔

[۲] قانون انتظامی کے لفظ کا مفہوم ایک سے زائد ہے، فرانس میں یہ لفظ جس معنی میں استعمال ہوتا ہے اس میں صرف وہی قوانین داخل نہیں ہیں جو حکام انتظامی و دیگر باشندگان ملک کے تعلقات پر محتوی ہوں بلکہ اس کے معنی میں وہ تمام قوانین عامہ

بموجب ملازمان سرکاری جو اپنی سرکاری حیثیت سے کام کرتے ہیں [illegible] عام عدالتوں کے دائرہ اثر سے خارج ہو جاتے ہیں اور صرف انتظامی عدالتوں کے روبرو جوابدہی کے لئے طلب کیئے جاسکتے ہیں۔ ان عدالتوں کی ایک خاص ترتیب ہوتی ہے جس میں زیادہ تر جماعت عاملانہ کے ارکان شامل ہوتے ہیں مثلاً فرانس میں انتظامی عدالتیں درجہ بندی کے ساتھ موجود ہیں اور وہ عام عدالتوں کے دوش بدوش قائم ہیں۔ ہر صوبہ میں پریفکٹ اور اس کی مجلس شوریٰ (جسے رئیس جمہوریہ مقرر کرتا ہے) انتظامی عدالت کا کام دیتی ہیں۔ عدالت حسابات، مجالس نظر ثانی (فوجی بھرتی وغیرہ کے لیئے) عدالتہائے اختلافات ــ نوآباد، اور تعلیمات عامہ کی بعض مجلسیں خاص خاص عدالتی اختیارات عمل میں لاتی ہیں۔ آخری عدالتی اختیار مجلس کے ہاتھ میں ہے۔[1] مجلس سلطنت ایک جماعت ہے جسے رئیس جمہوریہ نامزد کرتا ہے۔ ایک خاص جماعت (یعنے عدالت اختلافات) دونوں قسم کی عدالتوں کے مساوی التعداد نمایندوں سے ترتیب دیگئی ہے جس میں وزیر عدالت

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ داخل ہیں جو سلطنت کے نظم و ترتیب سے تعلق رکھتا ہے۔ انگریزی میں یہ لفظ زیادہ تر اول الذکر محدود معنی میں استعمال ہوتا ہے۔ براعظم یورپ میں انتظامی قانون کا جس طرح عملدرآمد ہوتا ہے اس کے لیئے طالبعلم کو سیمونے کی تصنیف۔ مبادی حقوق عامہ (Simonet Traite Elementair de Droit Public) اور گڈنو کی تصنیف تطبیقی انتظامی قانون (Comparative Administrative Law) دیکھنا چاہئیے۔

[1] یہ جماعت جو حکومت عاملانہ کے لیئے مجلس شوریٰ کا کام دیتی ہے اور ایک طرح کی عدالت بھی ہے، اس کے صحیح نظام ترکیب کے لیئے دیلا بینی دے دیل نیوز تصنیف مبادی نظام سلطنت فرانس (Elements de Droit Constitutional Francais) حصہ اول باب سوم جزو دوم دفعہ ۳ دیکھنا چاہیئے۔

اور دو وزانہ ارکان بھی شامل ہوتے ہیں، یہ عدالت ان مقدمات کا فیصلہ کرتی ہے جن کی نوعیت مشکوک و متنازعہ فیہ ہوتی ہے۔ عہدہ داروں کے کاموں پر انتظامی عدالتوں کے اختیارات مستثنیات سے کلیتہً خالی نہیں ہیں (۱) عام عدالتوں کو ان کی قانونی حیثیت کے طور پر اخراج ملکیت یعنی (سلطنت کی طرف سے اپنے اقتدار اعلیٰ کے حق کے استعمال میں لانے کے معاملہ میں) کامل اختیار حاصل ہے[1] مزید براں انتظامی حیثیت سے سلطنت جو گرفتاریاں کرے وہ ضابطہ تعزیرات کی رو سے عام عدالتوں کے زیر اثر ہیں۔ یہ صحیح ہے کہ جب حکومت یا حکومت کا کوئی محکمہ معمولی تجارتی معاہدہ کا کوئی فریق بنجاتا ہے تو اس صورت میں اس کے معاملات معمولی عدالتوں کے اختیار میں آجاتے ہیں[2]، لیکن فی الاصل صحیح یہی ہے کہ فرانس اور عام طور پر براعظم یورپ کے ممالک میں جب افراد و حکومت کے درمیان کوئی تنازعہ پیش آجاتا ہے تو اس کا تصفیہ خود حکومت ہی کرتی ہے۔

فرانس میں انتظامی عدالتوں کے رواج کی ابتدا مطلق العنان مرکزی بادشاہت کی وسعت کے ساتھ ہی ساتھ ہوئی جس کا رجحان یہ تھا کہ قدیم مقامی عدالتوں کو برطرف کرکے ان کے بجائے شاہی عہدہ دار مقرر کیے جائیں۔ ۱۷۸۹ء کی مجلس ترکیب دستور نے جماعت عاملانہ کے کاموں پر حکم لگانے کے لیے صاف طور پر عاملانہ عدالتوں کا اصول قبول کرلیا تھا۔ اس کارروائی سے انھیں یہ توقع تھی کہ حکام عاملانہ حکومت کی عدالتی شاخ کے زائد از ضرورت تائید و دست نگری سے آزاد ہوجائینگے اور اپنے اس فعل کی سند انھیں تفریق اختیارات کے زبان زد عقیدہ مسلمہ میں مل گئی "حکام عدالت اگر انتظامی معاملات میں دراندازی کریں گے،

---

[1] منشا یہ ہے کہ حکومت اگر اپنے اقتدار اعلیٰ سے کام لے کر کسی کو اسکی ملک سے بیدخل کرنا چاہے تو اس کا تصفیہ عام عدالت کے حدود اختیارات میں داخل ہوگا۔

[2] گڈناو، تطبیقی انتظامی قانون (Comparative Adminstrative Law)

اور انتظامی عہدہ داروں کو ان کے ادائے فرائض میں پریشان کریں گے تو یہ بھی نظام سلطنت کی ویسی ہی خلاف ورزی ہوگی جیسا حکام عاملانہ کا عدالتی معاملات میں دخل دینا۔ عدالتوں کا ہر ایک وہ فعل جس سے حکومت کے انتظامی کاموں کی مخالفت کرنا یا ان کا روکنا مقصود ہو وہ خلاف دستور ہونے کی وجہ سے ناجائز و غیر موثر ہوگا۔[1] اس طرح جو اصول ایک مرتبہ قائم ہوگیا اسے بعد کی وہ حکومتیں جو فرانس پر کار فرما رہیں برابر قبول کرتی رہیں اگرچہ تیسری جمہوریت کے قیام کے وقت ظاہراً اس قاعدے کو منسوخ کر دیا تھا مگر اصطلاحاً اس حکم منسوخی کی تاویل ایسے طور پر کی گئی کہ عملی حیثیت سے وہ حکم بے اثر محض ہوگیا۔ نظری طور پر یہ طریقہ تقسیم اختیارات کے اصول پر مبنی ہے مگر حقیقتاً اس کا اثر یہ ہوا ہے کہ اس نے عاملانہ حکومت کے ہاتھوں کو قوی کر دیا ہے۔ بیشک بعض مصنفوں نے یہ ثابت کرنے کی کوشش کی ہے کہ انتظامی عدالتیں بجائے خود انفرادی آزادی کے لئے جائز و موزوں تحفظ کا کام دیتی ہیں، مگر بیشتر شہادتوں سے یہی ثابت ہوتا ہے کہ ایک ایسے طریقے میں جہاں حکام عاملانہ تعدی بھی کریں اور پھر اس کے ساتھ ہی وہی اس تعدی کا انصاف کرنے بیٹھیں افراد کے حقوق کو لامحالہ قربان کرنا پڑے گا۔

۴۔ جماعت انتخاب کنندگان، خاص خاص ممالک میں حق رائے دہی عامہ کا ارتقا:

حکومت کی عاملانہ تقریعی وعدالتی شاخوں کی بحث میں ان صیغوں کے عہدہ داروں کے قوم کی طرف سے منتخب ہونے کا ذکر آیا ہے اس لئے مناسب ہے کہ اعضائے حکومت کی بحث کے آخر میں انتخاب کنندگان کے متعلق بھی ایک مختصر تبصرہ کیا جائے، انتخاب کنندگان کے لفظ سے جو جماعت مراد ہوتی ہے وہ تمام باشندگان ملک کے ہم معنی نہیں ہے۔ باشندۂ ملک کے معنی ہیں سلطنت کا ہر وہ رکن (مرد ہو یا عورت)

---

[1] ١٦ تا ٢٤ راگست ١٧٩٠ء کے قانون کی ہدایات بحوالہ گڈنو۔

داخل ہے جو سلطنت کی وفاداری کا پابند ہو اور جو سلطنت کی طرف سے اپنی حفاظت کا استحقاق رکھتا ہو مگر انتخاب کنندگان میں صرف وہی لوگ داخل ہیں جو اس خاص سلطنت کے قانون حق رائے دہی کے بموجب رائے دینے کا حق رکھتے ہوں۔ انتخاب کنندگان یا رائے دہندگان کو اکثر "سیاسی قوم" کے نام سے موسوم کیا جاتا ہے تاکہ وہ ان لوگوں سے ممیز ہو جائیں جنھیں معاملات عامہ کے انصرام میں کسی قسم کا براہ راست قانونی حق حاصل نہیں ہے۔ ۱۷۹۱ء کے فرانسیسی نظام سلطنت میں یہ کوشش کی گئی تھی کہ ایک طرف تو رائے دہندوں کی تعداد بہت ہی محدود ہو، دوسری طرف عوام کے اقتدار اعلیٰ کا اصول بھی تسلیم کر لیا جائے، پس ان دونوں میں تطبیق پیدا کرنے کے لئے اس نے "باشندگان عملی و غیر عملی" کی دو قسمیں بنا لیں۔

عام جماعت قومی کا اپنے اوپر حکومت کرنے کے لئے اپنے نمایندوں کی نسبت رائے دینے کا حق برطانیۂ عظمیٰ و امریکہ کے آزاد ادارات کا سنگ بنیاد ہے۔ اس نیابتی حکومت کی ابتدا اینگلوسیکسن ادارات کے بہت ہی ابتدائی زمانہ میں ہو چکی تھی، سیکسنی زمانہ کے انگلستان میں ہم دیکھتے ہیں کہ ہر ایک قصبہ، صوبے کی عدالت یا مجلس عامہ میں اپنی نمایندگی کے لیئے ایک منتخب شدہ سرخیل اور چار شخصوں کو بھیجا کرتا تھا۔ یہ فرض کر لیا گیا ہے اس ابتدائی زمانہ کے انتخاب میں ہر آزاد شخص شریک ہوا کرتا تھا، لیکن انگلستان میں پارلیمنٹی حکومت کے آغاز ہونے کے وقت سے رائے دہی کا حق قابضان اراضی کے لئے مخصوص ہونے لگا، یہ حالت ایک ایسے ملک میں جیسا کہ پندرھویں صدی کا انگلستان تھا، بالکل طبعی حالت تھی۔ اس زمانہ میں "دولت، معاشری وقعت، اور زمین کی ملکیت بالکل ہی مترادف الفاظ تھے۔ ہنری ششم کے (۱۴۳۰ء کے) ایک قانون نے اضلاع میں حق رائے دہی کو ان باشندوں کے لئے محدود کر دیا جن کے پاس چالیس شلنگ سالانہ آمدنی کی زمین ہو[1]

---

[1] انسن قانون و دستور نظام سلطنت (Law and Custom of the Constitution)

پندرھویں صدی اور بیسویں صدی کے ابتدائی ایام کے درمیان روپیہ کی قیمت میں کم از کم ایک اور پندرہ کا فرق ہو گیا ہے، اس سے یہ معلوم ہوتا ہے کہ رائے دہی کا معیار بہت اونچا تھا۔ اقامت کے متعلق جو دفعہ تھی وہ اگرچہ متروک ہو گئی مگر انگلستان کے اضلاع میں حقوق رائے دہی کے متعلق چار سو برس تک اسی قانون پر عملدر آمد ہوتا تھا۔ ذی اختیار بلدیات میں اگرچہ حق رائے دہی کی حالت مختلف قصبوں میں بہت ہی مختلف تھی مگر اس کی بنا زیادہ تر جائداد غیر منقولہ کے رکھنے یا محصولوں کے ادا کرنے ہی پر تھی۔ نتیجہ یہ ہوا کہ بمرور ایام رائے دہی کا حق قبضۂ جائداد کا مستقل جزو بن گیا، اور جیسا کہ بالعموم ہوا کرتا ہے اس سیاسی امر واقعہ کی تشریح و تثبیت کے لئے ایک سیاسی نظریہ بھی پیدا ہو گیا۔ سمجھا یہ جانے لگا کہ قوم میں اصحاب جائداد ہی وہ اشخاص ہیں جنھیں ملک کی مادی بہبود سے تعلق ہے اور ان کی رائے دہی ان کے باشندۂ ملک ہونے کی حیثیت سے نہیں ہے بلکہ یہ نتیجہ ہے ان کے قبضۂ جائداد کا ریاست ہائے امریکہ کی آزادی کے ابتدائی زمانہ میں ان میں بھی یہی نظریہ رائج تھا۔ رائے دہی اور اس کے ساتھ ہی منتخب ہونے کا حق دونوں کے لیئے جائداد کی شرط لگی ہوئی تھی اور وہ بھی بہت قیود کے ساتھ۔ انقلابی فرانس کے ۱۷۹۱ء کے پہلے نظام سلطنت میں بھی وہی لوگ "عملی باشندگان ملک" میں شامل کیئے گئے تھے جو براہ راست سالانہ اس قدر محصول ادا کرتے ہوں کہ وہ بدرجۂ اقل تین دن کی مزدوری کے برابر ہو۔"

لیکن عمومیت کے جو خیالات اٹھارھویں صدی کے فلسفہ اور فرانسیسی و امریکی انقلابات سے پیدا ہوئے انھوں نے بتدریج ایک بالکل دوسرے قسم کے خیال کو حاوی و غالب بنا دیا۔ یہ وہ خیال تھا جسے "ہمہ گیر حق رائے دہی"، کا اصول کہتے ہیں یعنی ملک کے تمام بالغ و ذی اہلیت اشخاص کو

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ: — حصہ اول باب پنجم جزو ۲ فقرۂ یکم۔

محض باشندۂ ملک ہونے کی حیثیت سے رائے دینے کا حق ہونا چاہیئے اور جائداد کے قبض و دخل سے اس کو کوئی سروکار نہ ہونا چاہیئے۔ اس عقیدہ کا اعلان "جیکوبن" (فرانسیسی انقلابیوں میں انتہائی جمہوریت پسندوں) نے کیا لیکن ان میں بھی بہت تھوڑے ہی ایسے تھے جو اس "ہمہ گیر حق" میں عورتوں کو بھی شامل کرنا چاہتے تھے[1] اس نظریہ کا اثر امریکہ میں انیسویں صدی کے اوائل میں ظاہر ہوا۔ جبکہ ریاستوں نے جائداد کے اصول کی شرط کو ترک کر دیا اور رائے دہی کے لیئے صرف ایک شرط بلوغ کو قائم رکھنے کے لیئے یوماً فیوماً ان کا قدم آگے بڑھنے لگا۔ انگلستان جہاں مجرد سیاسی نظریات کا کچھ وزن نہیں ہے، وہاں بھی محدود حق رائے دہی کی عملی ناانصافی نے ایک مدت دراز تک شورش برپا رکھی جس کا انجام ۱۸۳۲ء کی پارلیمنٹی اصلاح پر ہوا جن مختلف حکومتوں نے برطانیہ و ممالک متحدۂ امریکہ کو نمونہ قرار دے کر اپنے انتظام کو اسی سانچہ میں ڈھالا ہے انھوں نے بھی ہمہ گیر حق رائے دہی کے اصول کو قبول کر لیا ہے

اس صدی کے آغاز کے وقت عمومیت پسند ملکوں میں قوم کے جس حصہ کو رائے دہی کا حق حاصل تھا وہ آبادی کا محض ایک جزو قلیل تھا جو پانچویں حصہ سے بھی کم ہی کم ہوتا تھا۔ عام اصول یہ تھا کہ تمام بالغ مردوں کو جن کی دماغی و اخلاقی حالت درست ہو رائے دہی کا حق دیا جائے۔ یہ اصول نہایت ہی سادہ و آسان تھا اور بعض سلطنتوں میں صرف ایک ہی وسیع الاثر قانون سے تمام قوم اس کے حیطۂ عمل میں آجاتی تھی۔ چنانچہ فرانس میں ۷ جولائی ۱۸۷۱ء کے قانون نے فرانس کے تمام مرد باشندوں کو جن کی عمر کم از کم اکیس برس کی ہو رائے دہی کا حق عطا کیا۔

---

[1] انقلاب فرانس کے دوران میں عورتوں کے حق رائے دہی کے مسئلہ کے متعلق اےولارڈ کی "تاریخ سیاسیٔ انقلاب فرانس" (Histoire Politique de la Re volution Fraincaise) دیکھنا چاہیئے۔

اسی طرح جرمنی کی ریشٹاگ یعنی مجلس وضع قوانین کے عمومی ایوان کے ارکان کے منتخب کرنے کا حق شہنشاہی جرمنی کے ہر ایک اس مرد باشندۂ ملک کو دیا گیا تھا جس کی عمر پچیس برس کو پہنچ چکی ہو[1]۔ براعظم یورپ میں، یہی حالت اس وقت (سنہ ۱۹۲۰ء) تک رائج ہے مگر انگریزی زبان بولنے والی عمومیت میں عورتوں کے حق رائے دہی کی وسعت کے متعلق وسیع تغیر ہو گیا ہے۔ اس کا شمار بیسویں صدی کے نہایت ہی نمایاں سیاسی ارتقائات میں کرنا چاہیئے۔

جدید عمومی دور کی ابتدائی کیفیتوں میں عورتوں کی رائے دہی کے دعوے کو بہت کم تائید حاصل ہوئی تھی۔ امریکی و فرانسیسی انقلابات کے پرجوش حامیوں نے بھی زیادہ تر اس امر کو ایک امر مسلمہ سمجھ لیا تھا کہ عورتوں کا "فطری میدان عمل"، سیاسی کاموں کے بجائے کسی اور جگہ واقع ہے، صرف اس قسم کی مستثنیٰ جماعتیں جیسے کہ فرانسیسی انقلاب کے کارڈیلیر تھے یا اس قسم کے منفرد مصنفین جیسے میری ولسٹن کرافٹ تھی[2]، ہی عورتوں کے سیاسی حقوق کی حمایت کرتے تھے مگر ان کی حمایت کی طرف بہت کم توجہ کی جاتی تھی۔ انیسویں صدی کے پہلے نصف حصے میں اس مسئلہ کی اہمیت جو کچھ تھی وہ علمی انجمنوں کے اندر محدود تھی مگر وہ اقتصادی تغیرات جو روز بروز عورتوں کو مزدوری پیشہ بناتے گئے اور حرفتی کاموں کے گھروں کے اندر انجام پانے کے بجائے کلوں کا رواج دیا، ان تغیرات کا نتیجہ یہ ہوا کہ عورتوں کے لئے سیاسی حقوق کا مطالبہ بڑھتا گیا۔ جان اسٹوارٹ مل کی کتاب "عورتوں کی حلقہ بگوشی" (The Subjection of Women)

[1] دستور شہنشاہی دفعہ ۲۰۔

[2] میری ولسٹن کرافٹ۔ اثبات حقوق نسوانی (سنہ ۱۷۹۲ء)۔

جو ۱۸۶۹ء میں شائع ہوئی تھی اس کی نسبت یہ کہا جا سکتا ہے کہ اس نے ایک نئے دور کی ابتدا کر دی تھی۔ عورتوں کو رائے دہی کا حق اول اول جدید قوموں میں عطا کیا گیا (چنانچہ امریکہ کی) بعض مغربی ریاستوں (جن میں سب سے پہلے وایومنگ نے ۱۸۶۹ء میں اس کی ابتدا کی) اور ممالک آسٹریلیشیا میں یہ حق پہلے عطا ہوا۔ بیسویں صدی کی پہلی دہائی کے ختم ہوتے ہوتے اس مسئلہ کو اول درجہ کی اہمیت کا مسئلہ تسلیم کر لیا گیا۔ "حقوق طلب" عورتوں کی پریشاں کن جانبازیاں، برطانیہ کے سیاسی آب و گل کے سکوں پر غالب آگئیں اور جن لوگوں نے اب تک اس کی مخالفت کی تھی انھیں عورتوں کے زمانۂ جنگ کے کاموں کے تسلیم کیے جانے سے پیچھے ہٹنے کا ایک حیلہ ہاتھ آگیا۔ برطانیہ کا ۱۹۱۸ء کا "قانون رائے دہی" اور ممالک متحدۂ امریکہ کے نظام سلطنت کی ترمیم جس کی کیفیت نیچے بیان ہوئی ہے، ان دونوں کی نسبت یہ سمجھا جا سکتا ہے کہ انھوں نے حکومت کے ایک سیاسی اصول کو قطعی طور پر تسلیم کر لیا ہے اور اب اغلب یہ ہے کہ اسے ترک نہ کیا جائے گا۔

برطانیۂ عظمی اور امریکہ میں حق رائے دہی اس وقت جس حالت میں قائم ہے اس کی نسبت اب ان تغیرات کی روشنی میں تفصیل کے ساتھ بحث ہو سکتی ہے۔ حق رائے دہی اگرچہ اصولاً و عملاً نہایت ہی عمومی طریق پر ہے مگر قانونی جزئیات نہایت پیچیدہ ہیں۔ دستور مملکت نے اس معاملہ کو ریاستوں کی حکومتوں کے ہاتھوں میں چھوڑ دیا ہے۔ چنانچہ دستور کے دفعۂ ۱ فقرۂ ۲ کا منشا یہ ہے کہ وفاقی دارالنائبین کے ارکان کے متعلق رائے دینے کے لیے رائے دہندوں کو ہر ریاست میں ان شرائط کو پورا کرنا ہوگا جو اس ریاست کی مجلس مقننہ کے کثیر التعداد ایوان کے انتخاب کنندوں کے لیے لازم قرار دی گئی ہوں۔ اس کے ساتھ پندرھویں ترمیم کی شرط کو بھی شامل کر لینا چاہیے یعنی "ممالک متحدۂ امریکہ کے اہل ملک کی حق رائے دہی ان کی قومیت، یا رنگ یا سابقہ حالت غلامی کی وجہ سے ممالک متحدہ یا اس کی کسی واحد ریاست کی طرف سے نہ تو بند کی جائے گی اور نہ اس میں کمی کی جائے گی۔"

سنہ ۱۹۱۹ء میں موتمر (کانگریس) نے ایک مزید ترمیم تجویز کی اور ریاستوں کے سامنے پیش کیا، وہ ترمیم یہ تھی کہ "ممالک متحدہ امریکہ کے شہریوں کے لیے نہ ممالک متحدہ کی طرف سے اور نہ کسی ریاست کی جانب سے صنف یا جنس کی بنا پر حق رائے دہی سے انکار کیا جائے گا اور نہ اس میں تخفیف کی جائیگی" اس سے پیشتر ہی بہت سی ریاستوں نے (جن کی تعداد ۱۹۱۹ء کے آخری دور میں سولہ تک پہنچ چکی تھی) عورتوں کو مکمل حق رائے دہی عطا کر دیا تھا اور جزوی حق رائے دہی تو اکثر ریاستوں کی عورتوں کو پہلے ہی سے حاصل تھا مختلف ریاستوں کے قوانین رائے دہی اگرچہ اکثر امور میں متحد ہیں، نا اہلوں کو خارج کرنے میں متفق ہیں مگر دوسری شرائط کے اعتبار سے ان میں بڑا اختلاف ہے۔ بعض ریاستیں ان غیر ملکیوں کو بھی رائے دہی کا حق عطا کرتی ہیں جو اخراج پر شرائط کو پورا کرنے اور حقوق ملکی کے حاصل کر لینے کا ارادہ ظاہر کر چکے ہیں۔ رائے دہی کے قبل ریاست میں رہنے کے لیے جو مدت لازمی قرار دی گئی ہے اس میں تین مہینے سے لے کر دو برس تک کا اختلاف ہے (چنانچہ مین میں تین مہینے اور الاباما اور بعض دوسری ریاستوں میں دو برس کی مدت مقرر ہے) اسی طرح ضلع، شہر اور نواح شہر میں رہنے کے لیے اگر مدت قیام کی شرط ہوتی ہے تو وہ بھی جا بجا مختلف ہے۔ اخراج کی عام فہرست میں مجنون، فاتر العقل اور مجرم اشخاص شامل ہیں۔ بہت سی ریاستیں مفلوک الحال کو بھی خارج کر دیتی ہیں اور بعض ریاستیں (مثلاً کیلیفورنیا، نیواڈا، اوریگن) بالخصوص چینیوں کو خارج رکھتی ہیں۔ متعدد جنوبی ریاستوں میں رائے دہی کے متعلق قوانین ایسے پائے جاتے ہیں جن کی غرض یہ ہے کہ پابندیوں کو اس طرح مقرر کر دیا جائے کہ اس کا بالواسطہ اثر یہ ہو کہ حبشی رائے دہی سے محروم رہ جائیں چنانچہ لوئی زیانا کی فہرست رائے دہندگان ممالک متحدہ امریکہ کے ان شہریوں تک محدود کی گئی تھی جو لکھنے پڑھنے کی قابلیت رکھتے ہوں اور جو بذات خاص تین سو ڈالر کی جائداد کے مالک ہوں یا جن کے باپ یا دادا یکم جنوری سنہ ۱۸۶۷ء کو رائے دینے کے مستحق رہے ہوں۔

سلطنت متحدۂ برطانیہ میں پارلیمنٹ کے لیے حق رائے دہی نہایت ہی پیچیدہ نوعیت کا ہے، جس کی وجہ یہ ہے کہ پارلیمنٹ نے کبھی یہ مناسب نہ سمجھا کہ ایک ہی وقت میں مروجہ طریق رائے دہی پر تمام وکمال نظر ثانی کرکے اور سابق کے تمام قوانین کو منسوخ کرکے ان کے بجائے ایک واحد و یکساں قانون رائے دہی نافذ کردے بلکہ پارلیمنٹی اصلاح کے ہر مرحلہ میں موجود الوقت قانون کے صرف ایک ایک جزو کی ترمیم و تنسیخ ہوتی رہی حق رائے دہی کی وسعت کے متعلق انیسویں صدی میں تین اہم قوانین نافذ ہوئے ہیں۔ سنہ ۱۸۳۲ء کے قانون اصلاح نے مالکان اراضی کے ساتھ کاشتکاروں کو بھی شامل کرکے اضلاع کے قدیم رائے دہندوں کی تعداد میں وسعت کردی اور شہری رائے دہی کے ضمن میں ان محصول ادا کرنے والے مالکان مکان کو بھی داخل کرلیا جو ایسے مکانوں میں رہتے ہوں جس کی سالانہ آمدنی کم از کم دس پونڈ ہو۔ سنہ ۱۸۶۷ء کے قانون اصلاح نے اس میں مزید وسعت کی۔ آخر میں سنہ ۱۸۸۴ء کے "قانون نمایندگی قوم" نے انگلستان و ویلز کے اندر شہر و قصبہ دونوں جگہوں میں نہایت عام حق رائے دہی عمومی طریق پر قائم کردیا ہے۔ شرائط یہ تھے کہ رائے دینے کا مستحق وہ شخص ہوگا جو مرد ہو، کم از کم اکیس برس کی عمر کا ہو، ایک معینہ قیمت کی زمین یا مکان کا مالک یا پٹہ دار یا کرایہ دار ہو (یہ رقم ملکیت و عدم ملکیت کی نوعیت کے اعتبار سے مختلف تھی۔) یا کسی ایسے معینہ مکان پر قابض ہو یا اس میں رہتا ہو جس کی ایک مخصوص سالانہ مالیت ہو یا اس پر مقامی محصول ادا کیا جاتا ہو۔ اسکاٹلینڈ و آئرلینڈ میں پارلیمنٹ کے لیے رائے دہی کے شرائط انگلستان کے شرائط کے لفظ بلفظ مطابق تو نہیں مگر کم و بیش ایسے ہی تھے۔ علاوہ اس کے سابق کے غیر منسوخ شدہ قوانین کی رو سے بھی لوگ رائے دہی کا حق حاصل کرسکتے تھے مثلاً جو اشخاص بعض خاص شہروں میں پیدا ہوئے ہوں یا وہاں کے آزاد باشندے ہوں یا شہر لندن کی شہری کمپنیوں میں سے کسی کمپنی کے رکن ہوں یا مثلاً آکسفورڈ، کیمبرج، ڈبلن یا لندن کے دارالعلوموں کی فہرست انتخابی

میں بحیثیت وہاں کے گریجویٹ کے داخل ہوں، اور اس طرح بعض اور صورتوں میں لوگوں کو رائے دہی کا حق حاصل ہو جاتا ہے۔ خارج شدہ اشخاص کی فہرست میں وہ غیر ملکی جنھوں نے ہنوز اہل ملک کے حقوق نہ حاصل کیئے ہوں فاترالعقل، سزایافتہ مجرم اور طبقۂ امرا کے ارکان داخل ہیں۔ انگلستان میں رائے دہی کی موجودہ حالت کی پیچیدہ تاریخی کیفیت اور عملی طور پر اس کی عمومی نوعیت انگریزی سیاسی تنظیمات کے ارتقا کی خصوصیات میں داخل ہے۔ سیاسی نظریات کے لفظی شرائط کا بہت ہی کم لحاظ کیا جاتا ہے بشرطیکہ عملی کارروائی عقل و انصاف کے منافی نہ ہو۔ جنگ عظیم کے زمانہ میں عمومی جذبات کی ترقی کی وجہ سے ایک نیا قانون رائے دہی بنام "قانون نمایندگی قوم" منظور ہوا جو بہت ہی اہم تغیرات پر مشتمل تھا۔ تمام اشخاص جو کہ غیر ملکی ہوتے یا (پانچ برس کے لیئے) معترض خدمت جبری ہونے کی وجہ سے ناقابل نہ قرار دیئے گئے ہوں ان کو رائے دہی کا حق حاصل ہے، بشرطیکہ ان کی عمر اکیس برس کی ہو اور چھ مہینے معینہ قیام کیا ہو۔ تمام عورتیں جو ناقابل نہ قرار دی گئی ہوں اور تیس برس کی عمر کی ہوں اور یا تو خود مقامی حکومت میں انتخاب کنندہ ہوں ورنہ ان کے شوہر مقامی حکومت میں انتخاب کنندہ ہوں، وہ سب رائے دے سکتی ہیں۔ سنہ ۱۹۲۰ء میں ایک مسودۂ قانون عورتوں کی عمر کی حد کے اکیس برس تک گھٹانے کے لیئے پیش ہوا تھا مگر وہ منظور نہ ہوا۔

عورتوں کی رائے دہی کا حق انگلستان کی ان نوآبادیوں میں جنھیں حکومت خود اختیاری حاصل ہے بہت وسعت کے ساتھ تسلیم کیا جاتا ہے۔ آسٹریلیا کی تمام ریاستوں میں عورتیں ریاستی اور متفقی انتخابات میں رائے دیتی ہیں۔ نیوزیلینڈ میں بھی عورتوں کو حق رائے دہی انھیں شرائط کے ساتھ حاصل ہے جو مردوں کے لیئے ہے، کناڈا کے نو صوبوں میں سے اکثر صوبوں میں عورتوں کو رائے دہی کا حق حاصل ہے۔ ان میں چار مغربی صوبے شامل ہیں مگر کوئے بیک شامل نہیں ہے۔ سنہ ۱۹۱۷ء تک کناڈا کے متفقی انتخابات میں رائے دینے کا حق ہر صوبے میں انھیں رائے دہندوں کے لیئے محدود تھا جو صوبے کے قانون کے

بموجب رائے دینے کے اہل تھے۔ ۱۸۶۷ء کے قانون برطانی شمالی امریکہ کے
بموجب مشترکہ حکومت نو آبادیوں کے لئے ایک عام حق رائے دہی کا طریقہ بنانے کا حق حاصل
ہے مگر (۱۸۸۵ء سے ۱۸۹۸ء تک کے مختصر زمانہ کے سوا) اس نے اسی کو مرجح
سمجھا کہ اس معاملہ کو صوبوں کی صوابدید پر چھوڑ دے۔ ۱۹۱۷ء کے ایک قانون
کے بموجب بعض عورتوں (یعنی سپاہیوں کی بیویوں اور ماؤں وغیرہ) کو اس سال
کے عام انتخاب میں رائے دینے کا حق دیا گیا تھا۔ جنگ کے بعد ایک مسودہ قانون
رائے دہی نسواں ۱۹۱۹ء کی پارلیمنٹ میں پیش کیا گیا۔

قلیل التعداد جماعتوں کی نمایندگی: ...رائے دہی کے معاملہ میں
ایک نہایت عجیب مسئلہ قلیل التعداد جماعتوں کی نمایندگی ہے۔ اگر قومی مجلس وضع قانون
کے ارکان سب کے سب ایک ہی "عام ٹکٹ" (اجازت نامہ) کی رو سے تمام قوم
سے اس طرح منتخب ہوتے جس طرح رائے دہندے اتنی ہی بار رائے دیتا جتنی
جگہیں پر کرنا منظور ہوتیں تو صاف ظاہر ہے کہ رائے دہندوں کی ایک
قلیل التعداد جماعت ایسی بھی ہوتی جس کا کوئی امیدوار منتخب نہ ہوتا لیکن
عملاً "عام ٹکٹ نیابت" کی کوئی ایسی حیرت انگیز مثال وقوع میں نہیں آتی۔
اس ضرورت سے کہ ہر حلقہ سے کم از کم ایک حصۂ قوم کی نمایندگی ہو سکے لازماً
یہ طریقہ اختیار کرنا پڑتا ہے کہ تمام ملک کو حلقوں میں تقسیم کر دیا جائے اور ہر حلقہ سے
ایک یا چند امیدوار منتخب کئے جائیں۔ لیکن حلقوں کی اس قسم کی تقسیم کے
باوجود بھی کچھ لوگ اپنی رائے ایسے امیدواروں کو دیتے ہیں جن کا انتخاب
نہیں ہوتا اور اس طرح ایک معنی کر کے ان کی نمایندگی نہیں ہوتی۔ علاوہ ازیں اس
طریق میں منتخب شدہ امیدواروں کو فی الواقع ہمیشہ اس سے بہت زیادہ
رائیں مل جاتی ہیں جتنی ان کے انتخاب کے لئے ضروری ہوتی ہیں۔ اکثر صورتوں
میں یہ فاضل رائیں بہت زیادہ ہوتی ہیں۔ جہاں فریقانہ امیدواروں کا انتخاب
حلقہ بہ حلقہ ہوتا ہے وہاں بخوبی ایسا ہو سکتا ہے کہ جو امیدوار ایک فریق
سے منتخب ہوئے ہوں ان کے پاس ان حلقہائے انتخاب میں جہاں
انھیں کامیابی ہوئی ہو، اس قدر بے ضرورت رائیں فاضل بچ گئی ہوں کہ

ان کے نمایندے رائے عام کے مجموعے کے لحاظ سے کثرت رائے حاصل کر لیں اور پھر بھی مجلس وضع قوانین میں قلیل التعداد رہیں ۔ یہ خرابی اور بھی بڑھ سکتی ہے اگر اقتدار یافتہ فریق حلقہ‌جات انتخابی کو اس طور پر تقسیم کر دے کہ اپنے ووٹ دینے والوں کی رائے سے بیش از بیش کام لے سکے اور مخالفوں کی رایوں کا اثر کم سے کم کر دے ۔ یہی طریقہ "قطع برید" (Gerrymandering) کے نام سے مشہور ہے اور بدبختی سے اس زمانہ کی سیاسیات میں اس کا رواج ضرورت سے زیادہ ہو گیا ہے ۔ بعض وقت انتخابی حلقوں کے تعین میں اس سے اس حد تک کام لیا جاتا ہے کہ ہر جگہ مخالف رائے دہندوں کی تعداد اس درجہ کم ہو جاتی ہے کہ وہ کسی حلقہ میں بھی کامیاب نہیں ہو سکتے ۔ اگر یہ ناممکن ہوتا ہے تو دوسری ترکیب یہ اختیار کی جاتی ہے کہ مخالف رائے دہندوں کا "گچھا بنا دیا جاتا ہے" (یعنے ایک ہی حلقہ میں انھیں زیادہ سے زیادہ جمع کر دیا جائے) جس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ جب وہ کسی حلقہ میں کامیاب ہوتے ہیں تو اس میں انھیں ضرورت سے بہت زیادہ رائیں صرف کر دینا پڑتی ہیں اور عملاً رائے دہندوں کا یہ حصۂ کثیر ان کے لیے بیکار ہو جاتا ہے ۔

اس مسئلے کے متعلق کہ قلیل التعداد جماعت کی نیابت کی کیا صورت اختیار کی جائے بہت کچھ فکر کی گئی ہے اور اس کے لیے مختلف تجویزیں ہو چکی ہیں اور کسی حد تک ان کو اختیار بھی کیا گیا ہے ۔ یہاں اس میں سے چند تجویزوں کا ذکر مناسب معلوم ہوتا ہے تاریخی حیثیت سے سب سے زیادہ قابل تذکرہ مسٹر ٹامس ہیر کی تجویز ہے جس کی طرف اواسط انیسویں صدی میں انگلستان میں بہت زیادہ توجہ مائل ہو گئی تھی[1] یہ تجویز "خود ساختہ حلقۂ انتخاب" کی تھی ۔ ملک کو حلقوں میں تقسیم کرنے کے بجائے یہ تجویز کی گئی تھی کہ ہر شخص امیدوار منتخب ہو سکتا ہے جس کے لیے ملک میں کہیں بھی کافی رائیں حاصل

---

[1] ٹامس ہیر "انتخاب نمایندگان" The Election of Representatives
۱۸۵۹ء ۔

ہوگئی ہوں۔ کافی رایوں کے تعین کی صورت یہ قرار دی گئی تھی کہ پارلیمنٹ میں جس قدر جگہوں کے پر کرنے کی ضرورت ہے ان کی تعداد سے رائے دہندوں کی تعداد کو تقسیم کر دیا جائے۔ اس طرح سے ہر ایک مخصوص قلیل التعداد جماعت مختلف حلقہائے انتخابی میں منتشر ہونے اور ہر جگہ مغلوب ہو جانے کے بجائے متفق ہو کر متحد رائے دے سکتی ہے، لیکن یہ تجویز اس لیئے قابل العمل نہیں ہے، کہ اس کے لیئے ہر رائے دہندہ میں بڑی جزوی و کلی سیاسی کاروائی و مستعدی لازمی ہے۔[1]

قلیل التعداد جماعت کی نمایندگی کی دوسری تدبیر "محدود رائے دہی" کا طریقہ ہے۔ یہ طریقہ اس وقت استعمال ہوتا ہے جب کوئی بورڈ یا کونسل مرتب کرنے کے لیئے متعدد امیدوار منتخب کیئے جاتے ہیں۔ یہ ان حلقوں میں کام نہیں دے سکتا جہاں صرف ایک ہی امیدوار کا انتخاب کرنا ہو۔ اس طریقہ کے مطابق ہر ایک رائے دہندہ کو اس قدر امیدواروں کے لیئے رائے دینے کی ضرورت نہیں ہوتی جس قدر جگہوں کا پر کرنا منظور ہوتا ہے۔ وہ صرف ایک محدود تعداد میں رائے دے سکتا ہے، مثلاً کسی شہری کونسل میں بارہ جگہوں کا پر کرنا منظور ہو مگر ہر رائے دہندہ کو صرف سات رایوں کا حق ہو، اس کا نتیجہ یہ ہوگا کہ ایک سیاسی جماعت کے سات رکن منتخب ہونگے اور دوسری کے پانچ۔ کوئی فریق کل ارکان کا انتخاب نکر سکے گا جب تک کہ وہ اس قدر قوی نہ ہو کہ خود کو علٰحدہ علٰحدہ رائے دینے والی جماعتوں میں منقسم کر دے اور پھر بھی دوسرے فریق کو شکست دیدے۔ یہ طریقہ ایک فریق ثانی کی نیابت کی ضرورت کو تو پورا کر دیتا ہے مگر اس کے ساتھ ہی ایک بہت بڑی تعداد کو بے نیابت کے چھوڑ دیتا ہے۔ اسی کے مثل "مجموعی رائے دہی" کا طریقہ ہے۔ اس طریقہ کے بموجب جب متعدد اشخاص منتخب ہونے والے ہوں تو

---

[1] اس کی تنقید کے لیئے بیجہٹ کی تصنیف "نظام سلطنت انگلشیہ" (English Constitution) باب ششم دیکھنا چاہیئے۔

ہر ایک رائے دہندہ ایک ایک بار ہر امیدوار کے لیئے رائے دے سکتا ہے یا اپنی کل رائیں ایک ہی امیدوار کو دے سکتا ہے۔ اس طرح اگر بارہ ارکان کا انتخاب منظور ہو تو ہر ایک بہت ہی کمزور قلیل التعداد جماعت بھی ایک نمائندہ حاصل کر سکتی ہے بشرطیکہ اس کی تمام رائیں ایک ہی امیدوار کو دیجائیں۔

لیکن قلیل التعداد جماعتوں کی نمایندگی کا ایک بہت زیادہ اہم طریقہ وہ ہے جس کی اب ہمہ گیر طور پر حمایت کی جاتی ہے اور وہ "تناسبی نمایندگی" کے نام سے بہت زیادہ قبول ہو چکا ہے[۱] اس عام عنوان کے تحت میں بہت سی تجویزیں ہیں جو سب کی سب ٹامس ہیر کی ابتدائی تجاویز پر مبنی ہیں۔ ان میں ایک تجویز جو سب سے زیادہ مشہور اور سب سے زیادہ مستعمل ہے وہ "قابل الانتقال واحد رائے" کی تجویز ہے۔ اسی کو بعض وقت تناسبی نمایندگی کا "طریق ہیر" یا "طریق ہیر اسپنس" بھی کہتے ہیں۔ اس کی بنا یہ ہے کہ مجلس وضع قوانین یا مجلس مقامی کے ارکان کا انتخاب حلقہائے رکن واحد سے نہو بلکہ حلقوں کے مجموعات سے ہو۔ ایک رکن کے انتخاب کے لیئے جس قدر رایوں کی ضرورت ہو اس کو حساب کے سادے طریقے اس طرح حاصل کر لیا جائے کہ رائے دہندوں کی مجموعی تعداد کو جگہوں کی تعداد سے تقسیم کر دیا جائے۔ ہر ایک رائے دہندہ امیدواروں میں سے نہ صرف اپنی پہلی پسندیدگی کی نسبت اظہار رائے کردے بلکہ دوسری، تیسری اور اسی طرح اور آگے تک کے لیئے اظہار رائے کرے۔ رایوں کے شمار کرنے میں جس جس امیدوار کو پسندیدگی اول سے کافی رائیں ملگئی ہوں وہ فوراً منتخب شدہ قرار دیدیا جائے۔ اس کی پسندیدگی اول کی رایوں میں سے جو فاضل بچے وہ تناسب کے ساتھ ان لوگوں میں تقسیم کردی جائے جو اس فہرست میں پسندیدگی دوم کے درجہ پر ہوں جس میں وہ منتخب شدہ امیدوار اول تھا۔ اس طریق میں

---

[۱] اس مبحث کے لیئے سب سے بہتر سند جان ہمفریز کی تصنیف "تناسبی نمایندگی" (Proportional Representatiue) سنہ ۱۹۱۱ء ہے۔

خاص دقت یہ ہے کہ اس کے لیے کثیر التعداد ارکان کے حلقہائے انتخاب چاہیں۔ بعض قوموں کی یہ خواہش کہ (قصبہ ضلع وغیرہ کے ایسے) چھوٹے چھوٹے رقبات کی نمایندگی ہو، اس سے خلاف پڑ جاتی ہے ایک دوسری تجویز اس مشکل کے رفع کرنے کی "رائے اختیاری" کی صورت میں نکالی گئی ہے۔ اس میں واحد رکن کے انتخاب ہی سے کام لیا جاتا ہے اور رائے دہندہ یہ ظاہر کرتا ہے کہ کن امیدواروں کو وہ اپنی پسند میں اول دوم وغیرہ قرار دیتا ہے۔ جس امیدوار کو پسندیدگی اول کی صریحی کثرت حاصل ہوتی ہے وہ منتخب شدہ ظاہر کردیا جاتا ہے۔ اگر ایسی کثرت نہیں حاصل ہوتی تو سب سے آخری امیدوار خارج کردیا جاتا ہے اور درجۂ دوم کی پسندیدگیاں اول میں شامل کردیجاتی ہیں اور یہی سلسلہ جاری رہتا ہے تا آنکہ کوئی نہ کوئی منتخب ہو جاتا ہے۔ مگر غور کرنے سے یہ معلوم ہو جائے گا کہ اس قسم کی تجویز کے نتائج قلیل التعداد جماعتوں کی نمایندگی کرنے میں دور رس اثر نہیں رکھتے۔

تناسبی نمایندگی "قابل انتقال واحد رائے" کے تحت میں اب بہت وسعت کے ساتھ استعمال ہوتی ہے۔ اس کا اجرا تسمانیہ میں ۱۸۹۶ء میں ہوا۔ جنوبی افریقہ میں مجلس سینات کے انتخاب کے لیے (۱۹۰۹ء میں) یہ طریقہ جاری کیا گیا۔ نیوزیلینڈ میں مجلس وضع قوانین کے انتخاب کے لیے ۱۹۱۵ء میں اس سے کام لیا گیا اور شہروں میں اسے اختیاری بنا دیا گیا ہے۔ آئرلینڈ کے بلدی انتخابات میں اس کا بکثرت استعمال ہوتا ہے اور ۱۹۱۸ء کے "قانون نمایندگی قوم" کے تحت میں پارلیمنٹ برطانیہ کے انتخاب کے متعلق دارالعلوموں کے حلقہائے انتخاب میں اسے قبول کیا گیا ہے۔ امریکہ میں مقامی مجالس کے انتخاب میں اسے جاری کیا گیا ہے، چنانچہ کالگاری، کالامازو، بولڈر اور برطانوی کولمبیا کے بہت سے شہروں میں ایسا ہی ہوتا ہے۔ ۱۹۱۹ء میں جرمانی و آسٹروی قومی مجالس ترکیبی میں بھی تناسبی نمایندگی کا طریقہ عائد کیا گیا اور ہالینڈ، اطالیہ، سویڈن، اور سوئزرلینڈ کے پارلیمنٹی انتخابات میں اس سے کام لیا جاتا ہے۔

قابلِ مطالعہ کتابیں

اے۔ وی۔ ڈائسی "قانون نظام سلطنت" (Law of the Consti tution) طبع چہارم ۱۸۹۳ء) حصۂ دوم باب دوازدہم۔

ڈبلیو، ڈبلیو ولوبی۔ "ممالک متحدۂ امریکہ کی عدالت عالیہ" (۱۸۹۰ء) (The Supereme Court of the United States) باب پنجم۔

بے۔ شولر۔ مضامین دستوری (۱۸۹۷ء) (Constitutional Studies) حصۂ سوم باب چہارم۔

جی۔ بریڈ فرڈ۔ حکومت عامہ کا سبق (۱۸۹۹ء) (The Lesson of popular Government) جلد اول باب اول

اسنادِ مزید

ایم فان، ہولسٹ۔ ممالک متحدۂ امریکہ کا دستوری قانون۔ (۱۸۸۷ء) (Constitutional Law of the United States of America)

ف، گڈنو۔ تطبیقی انتظامی قانون (۱۸۹۳ء) (Comparative Administration Law)

ٹیسویل لینگمیڈ تاریخ نظام سلطنت انگلشیہ English Constitutional History (طبع پنجم ۱۸۹۶ء)

دیلابینی۔ اے دیل نیو "مبادی قانون نظام سلطنت فرانس" (Eleme nts de Droit Constitutional Francais)

جیلی۔ نظامہائے سلطنت فرانس Les Constitution dela France)

ای۔ اے۔ فریمین۔ سیاسیات تطبیقی (Comparative Politics)

لکچر (خطبہ) پنجم (سنہ ۱۸۷۳ء)
ڈبلیو- اسٹبس- انگلستان کی تاریخ دستوری Constitutional History of England (طبع چہارم سنہ ۱۸۸۳ء)
ای- ڈبلیو- رجس قانون نظام سلطنت انگلشیہ (سنہ ۱۹۰۵ء) (English constitutional Law)
ڈبلیو- جے براؤن، عمومیہ جدیدہ سنہ ۱۸۹۹ء (The New Democracy)
ٹی ہیر- انتخاب نمائندگان (سنہ ۱۸۵۹ء) (The Election of Reprentatives)
اس، والپول- جماعت انتخاب کنندگان و مجلس واضع قوانین (سنہ ۱۸۸۱ء) (The Electorate and the Legislature)
جے، اس، مل- عورتوں کی حلقہ بگوشی (سنہ ۱۸۶۹ء) (The Subjection of Women)
جے، اس، مل- حکومت نیابتی (سنہ ۱۸۷۵ء) (Representation Government)
جے، ہمفریز: تناسبی نمائندگی (Propertional Representation) طبع دوم سنہ ۱۹۰۷ء-
جے، الف، ولیمز: اصلاح نیابت سیاسیہ سنہ ۱۹۱۸ء (The Reform and Polical representation)

باب پنجم

حکومت متفقیہ

۱۔ متفقی اصول کی اہمیت، اس کا ارتقائے تاریخی۔ ۲۔ متفقیت کے مختلف اقسام۔ ۳۔ سلطنت متفقی میں اقتدار اعلیٰ۔ ۴۔ تسویۂ باہمی میں اصول متفقیت سے استفادہ۔ ۵۔ سلطنتہائے متفقیہ میں تقسیم اختیارات۔ ۶۔ نتائج۔

۱۔ متفقی اصول کی اہمیت، اس کا ارتقائے تاریخی:۔

حکومت متفقیہ کا موضوع اس قدر اہم ہے کہ اس کے لئے ایک علحدہ باب کا مخصوص کرنا ہر طرح موزوں و مناسب ہے۔ متفقیت کا آغاز و نشو و نما اور زمانۂ گزشتہ کے ارتقا میں اس نے جو کام انجام دیا ہے وہ سب افادات تاریخی میں نہایت ہی دلچسپ مباحث ہیں۔ ہمارے زمانہ کے سیاسی مسائل میں کوئی مسئلہ اس سے زیادہ اہمیت نہیں رکھتا کہ متفقی طریق حکومت میں مقامی و مرکزی حکومتوں کے درمیان کیا تعلق ہو۔ ازمنۂ جدیدہ کی سلطنتوں کے نمو و ارتقا میں اصول متفقیت نے بڑا ہی کارنمایاں کیا ہے۔ اسی سے وہ ضروری ارتباطی قوت حاصل ہوئی ہے جس سے ممالک متحدہ امریکہ کی دولتہائے عامہ اور شہنشاہی جرمنی کی غیر مساوی بادشاہتیں اور آزاد شہر باہم مربوط و منسلک ہیں۔ مکسیکو، برازیل اور سوئٹزرلینڈ متفقی جمہوریتیں ہیں۔ شہنشاہی برطانیہ بحیثیت مجموعی ایک وحدانی سلطنت ہے لیکن اس کے دو نہایت ہی اہم توابع یعنی قلمرو کناڈا اور دولت عامہ آسٹریلیا جب علحدہ علحدہ دیکھے جائیں تو ان میں وہ متفقی طریقہ رائج ہے جو ممالک متحدۂ امریکہ سے بہت ہی مشابہ ہے جہاں تک ہماری موجودہ سیاسی نظر پہنچ سکتی ہے یہی معلوم

ہوتا ہے کہ اگر کسی عالمگیر سلطنت کی بنا ڈالنے کی کوشش کی گئی تو اس کوشش میں متفقیت ہی کی روش پر چلنا پڑے گا۔ غالباً یہ خیال قرین قیاس ہوگا کہ اس زمانہ میں متفقی طریقہ پر مرکب حکومتوں کے قیام سے جو تجربہ حاصل ہو رہا ہے وہ مہذب بنی نوع انسان کے لئے اس ضروری تربیت کا کام دے رہا ہے جو آئندہ زمانہ کی عالمگیر سلطنت کے قیام کے لیئے درکار ہوگی متفقیت نے سیاسی نشو و نما کی تاریخ میں جو اہم کام انجام دیا ہے اس کی جس قدر بھی قدر کیجائے کم ہے۔ ایک بہت موٹی بات تو یہ ہے کہ مہذب حکومتوں کے نشو و نما کے خصوصیات میں سے ایک خصوصیت یہ ہے کہ ایک سیاسی فرد یعنی سلطنت کے تحت میں جو رقبہ ہوتا ہے وہ برابر وسیع ہوتا جا رہا ہے۔ یہ صحیح ہے کہ یہ وسعت ہمیشہ ایک مسلسل تاریخوار طریقہ سے جاری نہیں رہی ہے۔ چنانچہ اس زمانہ کی سلطنت سوئٹزرلینڈ کو جب شہنشاہی روما کے مقابلہ میں دیکھا جائے تو وہ ایک بہت ہی بے حقیقت سی سلطنت معلوم ہوتی ہے تاہم فی الجملہ یہ صحیح ہے کہ سیاسی ترقی کے نہایت ہی نمایاں اور نہایت ہی حقیقی عناصر میں سے ایک عنصر یہ بھی ہے کہ ایک ایک سلطنت کے تحت میں جو رقبہ ہوتا ہے وہ برابر وسیع ہوتا جا رہا ہے[1]۔ اس مقصد کو پورا کرنے کے لئے دو عظیم الشان تاریخی قوتیں اپنا کام کر رہی ہیں ان میں سے ایک تو فتح اور جذب و توسیع کا اصول ہے اور بادشاہت فرانس کا نمو اور قلمرو برطانیہ کی وسعت پذیری اس اصول کی نمایاں مثالیں ہیں۔ دوسرا اصول ارادۂ متفقی اتحاد کا ہے، جس سے تسویۂ باہمی کی ایک بنیاد قائم ہو جاتی ہے، اور پھر یہ ممکن ہو جاتا ہے کہ ایسی سابق سلطنتوں میں سیاسی اتصال ہو جائے جو اپنے محل وقوع، زبان اور رسم و رواج کے لحاظ سے اس درجہ ایک دوسرے سے ربط رکھتی ہیں کہ ان کا الگ الگ رہنا نامناسب سا معلوم ہوتا ہے مگر اس کے ساتھ ہی وسعت رقبۂ مقامی

---

[1] اس کے متعلق حصۂ اول باب سوم دفعہ پنجم دیکھنا چاہیئے۔

رسم و رواج وغیرہ کے اعتبار سے باہم فرق بھی اتنا ہوتا ہے کہ ان میں کامل امتزاج نہیں ہو سکتا۔ ان دونوں میں ایک راستہ صلح و امن کا ہے اور دوسرا جنگ و جدل کا۔ دنیا کی بڑی بڑی سلطنتوں کے درمیان اب فتح کے ذریعہ سے کسی دیرپا اتحاد کی توقع نہیں ہو سکتی، ان میں اگر اتحاد ہو سکتا ہے تو صرف اسی صورت سے ہو سکتا ہے کہ ان کے قومی فخر اور قومی تفرد میں فرق نہ آئے۔

اپنے وسیع ترین معنی میں لفظ[1] متفقیت اتحاد کی ہر ایک صورت پر حاوی ہے جو دو یا زائد آزاد سلطنتوں کے درمیان واقع ہو۔ اس کے متعلق بیشمار تاریخی مثالیں فوراً پیش نظر ہو جاتی ہیں، سیاسی تاریخ کے بالکل ہی ابتدائی زمانہ میں ہمیں اکائیہ کی مشہور لیگ کا پتہ چلتا ہے، اولاً یہ پیلوپونیز کے بارہ شہروں کا دفاعی محالفہ تھا لیکن اپنی مابعد کی شکل میں جب تیسری اور دوسری صدیوں میں (یعنی ۲۸۱ سنہ و ۱۴۶ قبل مسیح کے مابین) اس میں ترمیم ہوئی تو دیونانی آزادی کے اس ارتقا ثانیہ نے زیادہ پیچیدہ و وسیع نوعیت اختیار کر لی۔ اس میں کورنتھ، میگارا اور جنوبی یونان کے اور بہت سے اہم شہر شامل ہو گئے تھے۔ ہر شہر نے اپنے اندرونی انتظام کی نگرانی خود اپنے ہاتھ میں رکھی تھی مگر غیر ملکی تعلقات اور جنگ کی نگرانی لیگ کے تفویض کر دی تھی۔ پروفیسر فریمین لکھتے ہیں کہ[2] "اکائیہ کی ایک قوم اور اس کی ایک قومی مجلس تھی، کوئی ایک شہر خود اپنے اختیار سے صلح و جنگ کا مجاز نہیں تھا"۔ اگر شہنشاہی روما کے عروج نے اسے ایک عالمگیر طاقت نہ بنا دیا ہوتا تو اغلب یہی تھا کہ اس قسم کی لیگ سے یونانی شہری سلطنتیں ایک وسیع الحدود قومی سلطنت کی صورت میں مبدل ہو جاتیں۔ زمانۂ مابعد کی تاریخ میں تیرھویں اور چودھویں صدیوں کے اطالوی شہروں کے مختصر تحریکات انضمام کو بھی

---

[1] انگریزی "حکومت متفقیہ" (Federal Government)

غالباً سلطنتہائے متفقی کو سکتے ہیں۔ ایک زیادہ نمایاں مثال سوئٹزرلینڈ جدید کے نشوونما میں نظر آتی ہے۔ یہاں یہ ہوا کہ اوری شوئیز اور انٹروالڈن کے جنگلی اضلاع (جو ہنوز برائے نام شہنشاہ کے تحت میں تھے) ۱۲۹۱ع میں اپنی حفاظت کے لئے باہم متحد ہو گئے۔ اس طرح جو لیگ قائم ہوی وہ وسعت و اقتدار میں بڑھتی گئی، دوسرے اضلاع اور برن و زیورخ کے آزاد شہر اس میں شامل کر لئے گئے۔ چودھویں صدی کے آخر میں آسٹریا کی شکست سے اسے عملاً آزادی حاصل ہو گئی جس کی تصدیق بالآخر ۱۶۴۸ع کے معاہدۂ وسٹ فیلیا میں ہو گئی۔ اس طرح جو مشترکیت قائم ہوی اس میں ہر رکن کو اس کی مخصوص آزادی حاصل رہی اور اتحاد کی غرض صرف باہمی حفاظت تھی۔ اگرچہ فرانسیسی انقلابیوں کی مداخلت نے کچھ زمانہ کے لئے سب سلطنتوں کو ملا کر ایک "واحد و ناقابل تقسیم" جمہوریہ بنا دیا تھا مگر جبتک انیسویں صدی میں (۱۸۴۸ع و ۱۸۷۴ع کے) نظامہائے سلطنت میں تغیرات رونما نہیں ہوئے اس وقت تک سوئٹزرلینڈ کی یہ ہیئت زائل نہیں ہوی کہ وہ جداگانہ سلطنتوں کی ایک مدافعتی لیگ تھی۔

اسی قسم کی لیگ وہ بھی تھی جو شمالی امریکہ کی آزاد ریاستوں میں (۱۷۸۱ع۔ ۱۷۸۹ع کی) "دفعات مشترکیت" کی رو سے قائم ہوی تھی یہاں ہر ایک ریاست ایک جداگانہ سیاسی جماعت تھی، مشترکہ اقتدار جو کچھ تھا وہ موتمر (کانگریس) کے ذریعہ سے عمل میں آتا تھا، یہ مجلس وکلا کی ایک ایسی جماعت تھی جسے کوئی اختیار ایسا حاصل نہیں تھا کہ وہ ریاستوں کو بزور اپنی مرضی پر چلا سکے اور نہ اسے ان تیرہ ریاستوں کے باشندوں کے متعلق کسی قسم کا حکم دینے یا ان پر کوئی محصول عاید کرنے کا حق تھا۔ متفقی نظام سلطنت جو ۱۷۸۷ع میں تیار ہوا اور ۱۷۸۹ع میں نافذ ہوا اس نے اس مشترکیت کے بجائے ایک متفقی نظام سلطنت قائم کیا جس میں مرکزی سلطنت کو براہ راست اہل ملک سے تعلق پیدا ہوا۔ انیسویں صدی کے دوران میں بہت سی تاریخی اہمیت رکھنے والی سلطنتہائے متفقی

عالم وجود میں آئی ہیں، از انجملہ ۱۸۴۸ء و ۱۸۷۴ء کے سوئٹزرلینڈ کے نفاذ ہائے سلطنت کا اجرا، ۱۸۶۷ء میں صوبجات کناڈا کا ایک قلمرو میں متفق ہوجانا، اسی سال میں شمال جرمانی مشترکیت کا اور ۱۸۷۱ء میں جرمانی شہنشاہی کا قائم ہونا اور ابھی حال (۱۹۰۰ء) میں آسٹریلیا کی دولت عامہ کا ایک متفقی سلطنت کی صورت اختیار کرنا" اس قسم کی سلطنتوں کی زیادہ وقیع دنمایاں مثالیں ہیں۔ مکسیکو و برازیل وغیرہ کی ایسی اور دوسری سلطنتوں نے بھی حکومت کا متفقی طریقہ اختیار کرلیا ہے مگران کی غرض اپنے رقبہ ارضی کا بڑھانا نہیں ہے بلکہ انھوں نے اسے اپنے مقامی وقومی اغراض میں ہم آہنگی پیدا کرنے کا ایک ذریعہ قرار دیا ہے۔

۴ متفقیت کے مختلف اقسام: — جب ہم اتحاد کی ان مختلف شکلوں پر غور کرتے ہیں جن کے ذریعہ سے جداگانہ سلطنتیں باہم ملائی جاسکتی ہیں تو ان میں زیادتی ارتباط کے تدریجی منازل صاف نظر آتے ہیں۔ اس معیار کی ایک حد پر وہ جارحانہ ومدافعانہ محالفہ ہے جو مختلف ذی اقتدار سلطنتوں کے درمیان واقع ہوتا ہے۔ اسی نوعیت میں وہ "ارتباط خاندانی" داخل تھا جو اٹھارھویں صدی میں فرانس و اسپین کے شاہان بوربون کے درمیان ہوا تھا۔ اس قسم کا اتحاد محض نقش بر آب ہوتا ہے کیونکہ اس میں حکومت کا کوئی مشترکہ آلہ کار نہیں ہوتا اور اس لئے اس میں کسی قسم کی مجبور کرنے والی قوت نہیں ہوتی۔ اس سے زیادہ ترقی یافتہ صورت اس قسم کی مشترکیت کی ہے جیسے اکائیہ کی لیگ، ۱۸۱۵ء کی جرمانی مشترکیت یا (امریکہ کی) جنوبی مشترکیت تھی۔ اس صورت میں ہر ایک شرکت کرنے والی سلطنت کم از کم رسمی طور پر ضرور ہی، اپنے آزادانہ اقتدار اعلیٰ کی حیثیت کو قائم رکھتی ہے، اس قسم کے اتحاد میں یہ بھی ہوسکتا ہے کہ اتحاد کا باضابطہ قانون مشترکیت کو مستقل ودائمی قرار دے اور اس کے ساتھ ہی یہ بھی قرار پا جائے کہ ہر ایک سلطنت کا اقتدار اعلیٰ بدستور قائم رہے گا۔ یہ ایک بالکل ہی متضاد امر معلوم ہوتا

ہے کیونکہ اس کے معنی یہ ہوتے ہیں کہ ہر سلطنت کو اتحاد سے الگ ہو جانے کی آزادی حاصل ہے اور اس کے ساتھ ہی وہ اس میں شامل رہنے پر بھی مجبور ہے، لیکن حقیقت یہ ہے کہ امریکہ کے دفعات مشترکیت (جو ۱۷۸۱ء سے ۱۷۸۹ء تک نافذ العمل رہے) اور جنوبی مشترکیت کا نظام سلطنت اسی نوعیت کے تھے۔ اتحاد کے اس صورت سے آگے بڑھ کر متفقیت کامل، یعنے سلطنت متفقی کا درجہ ہے[1] یہ متفقیت ایک شئے واحد ہوتی ہے جو سابق کے ذی اقتدار سلطنتوں سے مرکب ہوتی ہے اور اب ایک نئی سلطنت کا قالب اختیار کرنے کے لیے متحد ہو گئی ہے مگر ان میں سے ہر ایک سلطنت کے سیاسی حدود اختیارات بدستور قائم رہتے ہیں، اور مرکزی حکومت کے قانونی اختیار کا اس پر کوئی اثر نہیں پڑتا۔ ممالک متحدۂ امریکہ کا موجودہ متفقی اتحاد اسی نوعیت کا ہے۔ اس سے بھی آگے بڑھ کر ایک اور امتیاز نظر آتا ہے جسے امتزاج یا سلطنت ممزوجہ کہنا چاہیے یعنی بتراضی طرفین مختلف سلطنتیں کلیتہً ایک دوسرے میں مدغم ہو جائیں۔ فتوحات کے ذریعہ سے کسی ایک ہی سلطنت کی وسعت حاصل کرنے میں اور اس صورت میں فرق یہ ہے کہ اس کے شریک کار ارکان اپنی آزادانہ مرضی سے امتزاج یا سلطنت ممزوجہ میں شامل ہوتے ہیں۔ اس کی بہترین مثال سلطنت متحدۂ برطانیہ کی ہیئت ترکیبی میں پائی جاتی ہے جس میں ۱۷۰۷ء کے قانون اتحاد کے بموجب انگلستان و اسکاٹلینڈ اور ۱۸۰۰ء میں برطانیہ عظمیٰ و آئرلینڈ متحد ہو گئے۔ یہ

---

[1] بعض مصنفوں نے یہ دعویٰ کیا ہے کہ "متفقی سلطنت" کا لفظ اس بنا پر قابل قبول نہیں کہ سلطنت ایک واحد شئے ہے (یعنے اس کے لیے وحدت لازم ہے) لیکن جہاں یہ تسلیم کیا جاتا ہے کہ "مشترکی سلطنت" کا لفظ استعمال کرنا استدلال منطقی کے خلاف ہے، وہیں "متفقی سلطنت" کا لفظ اس معنی میں قرین قیاس معلوم ہوتا ہے کہ اس سلطنت کی تنظیم و ترتیب متفقی ہے۔

اتحادات اس طرح عمل میں آئے کہ ممالک زیر بحث کی پارلیمنٹوں نے علیحدہ علیحدہ ایک ہی مفہوم کے قوانین منظور کرلئے - ان اتحادات میں یہ اعلان کردیا گیا تھا کہ وہ چند معینہ قیود و شرائط کے ساتھ عمل میں آئے ہیں مگر یہ کارروائی منفیت سے اس امر میں مختلف تھی کہ ہر دو مواقع پر جن پارلیمنٹوں نے اتحاد قائم کیا تھا وہ خود برخاست ہوگئیں تاکہ ایک نئی پارلیمنٹ قائم ہوسکے جسے قانوناً اقتدار اعلیٰ حاصل ہو اور وہ اتحاد کے شرائط کی پابند نہو - یہ امر محض خیالی و ذہنی نہیں ہے بلکہ اس سے کچھ زائد ہے جس کا ثبوت اس واقعہ سے ملتا ہے کہ سنہ ۱۸۶۹ء کی برطانوی پارلیمنٹ نے آئرلینڈ کے سرکاری (یعنے اسقفی) کلیسا کو بند کردیا حالانکہ اس کا قائم رکھنا سنہ ۱۸۰۰ء کے اتحاد کے شرائط میں داخل تھا - امتزاج کا اسی قسم کا ایک واقعہ متفرق اطالوی سلطنتوں کا سنہ ۶۰-۱۸۵۹ء میں باہم مخلوط ہوکر سلطنت اطالیہ کا قائم کردینا ہے - اس قسم کی کارروائی کا نتیجہ متفقی سلطنت نہیں بلکہ وحدانی سلطنت ہوتا ہے -

متحدہ سلطنتوں کی جو مختلف نوعیتیں اس طرح ہویدا ہوتی ہیں ان سے ایک اصول ہاتھ آجاتا ہے جس کی بنا پر شرح و بسط کے ساتھ مشترکیات و سلطنتہائے متفقہ کے مختلف اقسام کی درجہ بندی کیجا سکتی ہے - اس معاملہ میں قانون عامہ کے جدید جرمانی مقننوں کو خصوصیت کے ساتھ زیادہ دلچسپی ہے جس میں بعضوں نے بہت ہی زیر تقسیمیں ایک دوسرے سے ممیز قائم کی ہیں - اس قسم کی درجہ بندی لابانڈ[۱] اور ییلنک[۲] وغیرہ نے اختیار کی ہیں یلنک سب سے اول "اتحاد واقعی" اور "اتحاد قانونی" میں امتیاز قائم کرتا ہے - اتحاد واقعی کی مثال کناڈا و آسٹریلیا ہیں جو خود قانوناً وحدانی سلطنت برطانیہ کا جزو ہیں - موخرالذکر (اتحاد قانونی) کو وہ اقسام ذیل میں تقسیم کرتا ہے (۱) محمیہ وغیرہ (۲) اعلیٰ و ادنیٰ سلطنتوں کے اتحاد جیسے ترکی و مصر[۳] کی صورت میں

---

[۱] سیاسیات سلطنت جرمانی -

[۲] سیاسیات ممالک حاضرہ -

[۳] جس صورت سے اس وقت قائم تھیں -

پایا جاتا ہے۔ (۳) شاہی اتحادات جس میں دو آزاد سلطنتیں ایک مشترک بادشاہ کے تحت میں شامل کر دیجاتی ہیں۔ اسے پھر اصلی و شخصی دو قسموں میں اس اعتبار سے تقسیم کیا ہے کہ آیا اتحاد واقعی و بالارادہ ہے (جیسا کہ ۱۹۰۵ء کے قبل سویڈن و ناروے میں تھا) یا اتفاقی ہے (جیسا کہ قبل ازیں انگلستان اور ہانوور میں تھا)۔ (۴) سلطنت مشترکیہ (۵) سلطنت متفقیہ۔ دوسری درجہ بندیاں اور بھی زیادہ دقیق ہیں۔ امریکی و انگریزی مصنفوں کا عام میلان یہ ہے کہ وہ ان تمام نشیب و فراز کو الگ کر کے صرف سلطنت مشترکیہ و سلطنت متفقیہ کا ایک فرق قائم رکھتے ہیں۔ قانون عامہ میں یہ ایک دقیق نکتہ ہے اور اس کے لئے کسی قدر تشریح کی ضرورت ہے۔ مشترکیت ایک واحد سلطنت نہیں ہے بلکہ وہ آزاد و ذی اقتدار سلطنتوں کا ایک مجموعہ ہے جو معینہ شرائط کے ساتھ بعض اغراض کے لئے متحد ہو گئی ہیں۔ قانوناً ان میں سے ہر ایک کو یہ آزادی حاصل ہے کہ وہ جب چاہے اس سے علٰحدہ ہو جائے اِس لئے کوئی مشترکیت دائمی و ناقابل فسخ نہیں ہو سکتی کیونکہ اگر ایسا ہو تو ممالک ترکیبی کا اقتدار اعلیٰ فنا ہو جائے گا۔ برخلاف ازیں متفقیت ایک واحد سلطنت ہے۔ ہو سکتا ہے کہ اتحاد کے قبل اس کے اجزائے ماتحت کی حیثیت ذی اقتدار سلطنتوں کی رہی ہو مگر لازماً ایسا ہونا ضروری نہیں ہے[1]۔ اور متفقیت قائم ہو جائے تو پھر وہ یہ حیثیت اختیار ہی نہیں کر سکتیں۔ قانوناً اس قسم کا اتحاد جہاں تک کہ جداگانہ ریاستی حکومتوں کے یا مرکزی حکومت کے کسی فعل کا تعلق ہے، ناقابل فسخ ہو جاتا ہے، اس کا انفساخ صرف اسی صورت سے ہو سکتا ہے کہ نظام سلطنت میں جیسا قاعدہ معین ہو اس کے موافق آئینی ترمیم کیجائے۔ جنوب امریکہ کی ریاستوں نے جب علٰحدگی اختیار کی اس وقت انھوں نے ممالک متحدہ کے نظام سلطنت کی جو تاویل کی تھی

---

[1] جمہوریہ برازیل کی حالت کو دیکھنا چاہئے، ۱۸۹۱ء کے نظام سلطنت نے اس کے صوبوں کو متفقی بنیاد پر قائم کر دیا ہے مگر اس سے قبل ان کی حیثیت آزاد سلطنتوں کی نہیں تھی۔

اس کے بموجب ایک مشترکیت کی صورت پیدا ہو جاتی، مگر شمال میں اس کی جو تاویل کی گئی اُس نے اسے ایک متفقی نظام سلطنت بنا دیا۔

۴۔ سلطنت متفقیہ میں اقتدار اعلیٰ: --- اس سے ذہن فوراً ہی سلطنت متفقیہ کے اقتدار اعلیٰ کی معرکتہ الآرا بحث کی طرف منتقل ہو جاتا ہے، امریکہ کی شمالی وجنوبی ریاستوں کی علحدگی کے عظیم الشان مسئلہ کا مرکز یہی سوال تھا کیونکہ مرکب سلطنت کا ہر جزو ترکیبی جب اپنے اقتدار اعلیٰ کو قائم رکھتا ہے تو اس سے لامحالہ اسے یہ حق بھی حاصل ہو جاتا ہے کہ جس متفقیت کا وہ جزو ہے اس سے وہ حسب مرضی علحدہ ہو جائے۔ ممالک متحدہ امریکہ کے خاص معاملہ سے قطع نظر کرکے ہمیں پہلے اس سوال کے مالہ وما علیہ پر فی نفسہ غور کرنا چاہئے۔ اوپر جو کچھ کہا گیا ہے اگر وہ صحیح ہے تو اس تعریف سے یہی نتیجہ نکلتا ہے کہ سلطنت متفقیہ کے قائم ہو جانے سے اس کی اجزائی ریاستوں کا اقتدار اعلیٰ زائل ہو جاتا ہے یعنی اس کی تحدید یا تقسیم نہیں ہوتی بلکہ وہ مطلقاً فنا ہو جاتا ہے، کیونکہ اقتدار اعلیٰ یا موجود ہے یا معدوم، لیکن اس نئی سلطنت میں اقتدار اعلیٰ حکومت مرکزی کے ہاتھ میں نہیں ہوتا وہ اس جماعت کے ہاتھ میں ہوتا ہے جسے نظام سلطنت میں ترمیم کرنے کا اختیار ہو۔ اس سے بحث نہیں کہ وہ جماعت کہاں ہے اور کون ہے۔ قانونی اعتبار سے یہ ذی اقتدار جماعت متفقیت کو کلیۃً منسوخ کرکے اس کے ہر ایک رکن کی سابقہ آزادی بحال کر سکتی ہے۔ یہ کارروائی اور علحدگی ایک ہی شئے نہیں ہیں مگر اس سے یہ نتیجہ ضرور نکلتا ہے کہ اس قسم کا اتحاد قانوناً ناقابل فسخ نہیں ہے۔ برخلاف ازیں مشترکیت میں ہر ایک سلطنت بدستور ذی اقتدار سلطنت رہتی ہے۔ صحیح معنوں میں مشترکیت کا کوئی قانون نہیں ہے۔ اس کی مرکزی جماعت جو مشترک قواعد وضوابط جاری کرتی ہے اور اس کی پابندی مشترکیت کی تمام سلطنتوں کے باشندوں پر لازمی ہوتی ہے، وہ ان باشندوں کے لئے صرف اس معنی کرکے قانون ہیں، کہ خود انکی سلطنت نے انھیں بہ حیثیت قانون کے قبول کر لیا ہے، جہاں قانون ہے وہاں سلطنت بھی ہے

اور سلطنت جب ہو گی تو اس کے ساتھ اقتدار اعلیٰ بھی ضرور ہوگا۔ پس اس سے یہ نتیجہ نکلتا ہے کہ مشترکیت اور علیحدگی قانون عامہ کے نقطۂ نظر سے ایک ہی شئے ہیں، لیکن عملاً یہ ہوتا ہے کہ علیحدگی کا مسئلہ جبر و قوت کی صورت میں اختیار کر لیتا ہے (یعنی علیحدگی جب ہوتی ہے جبراً ہوتی ہے) ۱۸۱۵ء سے ۱۸۴۸ء تک سوئٹزرلینڈ میں مسلمہ طور پر مشترکیت قائم تھی لیکن جب ۱۸۴۷ء میں سات رومن کیتھولک صوبوں نے علیحدگی اختیار کرنے کا تہیہ کیا تو انھیں جبراً و قہراً بزور شمشیر مشترکیت میں واپس لایا گیا۔

ممالک متحدۂ امریکہ میں مسئلہ مابہ النزاع یہ نہیں تھا کہ مشترکیت و سلطنت متفقی میں کیا فرق ہے بلکہ سوال یہ پیدا ہوا تھا کہ ممالک متحدہ کی صورت حکومت متفقی ہے یا مشترکی۔ بقول پروفیسر گولڈون اسمتھ "اس معاملہ میں نظام سلطنت کی حیثیت گویا ڈلفی کی دیبی کی ہو گئی تھی" نظام سلطنت کی عبارت ایسی ہے کہ اس میں دونوں تاویلوں کی گنجائش نظر آتی ہے، خاص کر جب اسے ۱۷۸۱-۸۹ء کی مشترکیت[1] کی تاریخ سابقہ کی روشنی میں دیکھا جائے (جو تیرہ سلطنتوں میں سے گیارہ سلطنتوں کے علیحدہ ہو جانے سے عملاً فسخ ہو گئی تھی) لیکن اس علیحدگی کے مسئلہ سے قطع نظر کرکے بہت سے امریکی مصنفوں نے اگرچہ متفقی اتحاد کی مستقل حیثیت کو تسلیم کیا ہے مگر اقتدار اعلیٰ کے متعلق ان کی رائے اس سے بالکل مختلف ہے جو یہاں ظاہر کی گئی ہے۔ یہ دو عملی یا منقسم اقتدار اعلیٰ کا نظریہ ہے۔ اس رائے کے موافق متفقی اتحاد میں (جیسے کہ جمہوریہ امریکہ ہے) اقتدار اعلیٰ کسی ایک صاحب اقتدار کے

---

[1] نظام سلطنت جب (۴ مارچ ۱۷۸۹ء کو) نافذ العمل ہوا تو اس وقت روڈ آئلینڈ اور شمالی کارولینا، اتحاد میں نہیں داخل ہوئے تھے۔ یہ بھی یقین تھا کہ وہ اب مشترکیت میں بھی نہیں رہے کیونکہ اس کا وجود باطل ہو چکا تھا۔ بااین ہمہ نظام سلطنت کے دفعات میں یہ اعلان کر دیا گیا تھا کہ یہ "اتحاد دائمی ہوگا" (دفعہ ۱۳)

ہاتھ میں نہیں ہوتا بلکہ وہ متفقی و ریاستی حکومتوں میں منقسم ہوتا ہے، اس میں شک نہیں کہ اس قسم کا نظریہ اقتدار اعلیٰ کے اس تمام تصور سے جو ایک سابق باب میں بیان ہوچکا ہے بالکل ہی مغائر ہے۔ اس خیال کی نسبت بس یہی کہا جا سکتا ہے کہ اس نے اقتدار اعلیٰ کی (جو ہر حال میں آمد و اکمل ہوتا ہے) نظام سلطنت کی قوت کے ساتھ (جسے کسی حد تک بھی محدود کرسکتے ہیں) خلط ملط کر دیا ہے۔ اگر اقتدار اعلیٰ متفقی و ریاستی حکومتوں میں منقسم ہے تو متفقی حکومت کی تینوں شاخوں میں بھی اس کی تقسیم مزید واقع ہوگی وعلیٰ ہٰذا آگے بھی یہی صورت رہے گی۔ لیکن باوجود اس تضاد کے اس دوعملی اقتدار اعلیٰ کے نظریہ کے حامیوں میں بڑے بڑے جلیل القدر اصحاب شامل ہوگئے ہیں، پریسیڈنٹ میڈیسن کو بہت شدت کے ساتھ اس پر یقین تھا۔ انھوں نے لکھا تھا کہ "ممالک متحدۂ امریکہ کے مرکب طریق حکومت کے متعلق قابل فہم طریقہ سے بحث کرنا بغیر اس کے نہیں ہوسکتا کہ اقتدار اعلیٰ کے قابل التقسیم ہونے کو قبول کرلیا جائے" اس زمانہ کی امریکی عدالتوں نے بھی یہ قرار دیدیا تھا کہ "ممالک متحدہ کو حکومت کے ان تمام اختیارات میں اقتدار اعلیٰ حاصل ہے جو حقیقتاً اسے تفویض کردیا گیا ہے۔ اور اتحاد کی ہر ایک ریاست ان اختیارات کے متعلق ذی اقتدار ہے جو اس کے پاس محفوظ رکھے گئے ہیں"[1]

۴۔ تسویۂ باہمی میں متفقی اصول سے استفادہ: سلطنت متفقی کے اقتدار اعلیٰ کے جائے استقرار کے مسئلہ سے گزر کر جب ہم پھر اس کی عام حالت پر نظر کرتے ہیں تو ہمیں یہ نظر آتا ہے کہ سیاسی عمارت کے بلند کرنے

---

[1] امریکی نظام حکومت کے تحت میں اقتدار اعلیٰ کی بحث کے متعلق طالبعلم کو میریم کی کتاب تاریخ نظریہ اقتدار اعلیٰ از زمان روسو (History of the Theory of Souereignty of Since of Rousew) دیکھنا چاہیے مذکورۂ بالا اقتباسات اسی کتاب سے دیے گئے ہیں۔

میں متفقی اصول کا خاص فائدہ یہ ہے کہ اس میں تسویۂ باہمی کا خیال غالب ہوتا ہے
ہر ایک چھوٹی قوم یا سلطنت اپنی حفاظت کی ضرورت سے مجبور ہوتی ہے کہ
اپنے دوسرے ہمسروں کے ساتھ اتحاد پیدا کرلے، لیکن ایسا تعلق جس سے خود
اس کی آزادانہ حکومت خود اختیاری کے روایات فنا ہو جائیں فطرتًا اس کے
اہل ملک کے طبیعتوں کے خلاف ہوتا ہے، یہ مخالفت طبعی اس صورت میں
اور بھی زیادہ ہو جاتی ہے جب اتحاد اختیار کرنے والی قوتوں کے حدود وسعت
میں غیر معمولی فرق ہو۔ اس حالت میں اگر ایک وحدانی سلطنت کے اندر سب کا
اتحاد کامل ہو جائے تو عملاً اس کے معنی یہ ہوں گے کہ چھوٹی سلطنتیں بڑی
سلطنتوں میں جذب ہو جائیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ کے نظام سلطنت کی
تیاری کے وقت نیوجرسی، ڈلاویر، اور کونکٹیکٹ کی حالت اسی قسم کی تھی۔
اس سے بھی زیادہ غیر مساوی کیفیت اس متفقیت کی تھی جس کی بحث وغیرہ
جرمنی کی سلطنتوں میں مدت سے ہو رہی تھی اور آخر کار اس کا ظہور ۱۸۷۱ء
کی شہنشاہی متفقی کی صورت میں ہوا۔ شومبرگ لیپے کی امارت کا رقبہ کل
۱۳۱ میل مربع تھا اور اس کی آبادی ۴۳۱۸۶ نفوس کی تھی، دوسری طرف سلطنت پرشیا
کا رقبہ تقریبًا ۱۳۴۶۱۶ مربع میل اور اس کی آبادی ۲۷۴۱۰۶۸۴۷ نفوس کی تھی
اس قسم کی تمام صورتوں میں متفقی طریقہ سے ایک سلطنت قائم کرنے کا ذریعہ
اس طرح بھی ہو سکتا ہے کہ بین الاقوامی مدافعت و اغراض عامہ کے معاملات میں
سب ارکان متحد ہو جاتے ہیں اور اس کے لئے انھیں اپنی انفرادی زندگی
اور سیاسی مخصوصات کو قربان نہیں کرنا پڑتا ہے۔ جن ریاستوں کی حالت نسبتًا
ایک دوسرے سے زیادہ مساوی ہوتی ہے (جیسا کہ اتحاد امریکہ کی بنیتالیس
ریاستوں کا حال ہے) وہاں بھی متفقی طریق سے یہ فائدہ ہوتا ہے کہ آب وہوا
نسلی عناصر، مقامی رسم ورواج اور سابقہ حالات کے اعتبار سے ان کے ماحول
میں جو اختلافات پیدا ہو جاتے ہیں اُن کے حسب حال قوانین بن سکتے
ہیں۔ تمام دنیا سے بڑھ کر ممالک متحدہ امریکہ میں اصول متفقیت سے ہر ممکن
صورت سے پورا پورا فائدہ اٹھایا گیا ہے۔ نو آبادیوں کی تاریخ کے نہایت ہی

ابتدائی زمانہ میں ہم دیکھتے ہیں کہ کونکٹیکٹ نے اپنے شہروں کو ملا کر ایک متفقی اتحاد کی صورت پیدا کرلی تھی اور ۱۶۴۳ء میں باہمی مفاظت کے لئے شمالی نوآبادیوں نے متفق ہوکر نیو انگلینڈ کی متفقیت قائم کرلی تھی۔ اٹھارویں صدی میں جب برطانیہ عظمیٰ سے تنازعات پیدا ہوئے تو تیرہ نوآبادیوں نے اتحاد قائم کرلیا جو براعظمی کانگریس اور ۱۷۸۱ء کی ناپائیدار مشترکیت کے ابتدائی مدارج سے گزر کر آخرالامر موجودہ متفقی جمہوریت کی صورت میں مستحکم ہوگیا سیاسی نشوونما کے اصول اور ۱۷۸۹ء کے اختیار کردہ نظام سلطنت نے انیسویں صدی میں ممالک متحدہ امریکہ کے تمام مدارج ارتقا کو اپنے زیر اثر رکھا ہے۔

۵۔ سلطنتہائے متفقیہ میں تقسیم اختیارات:۔ متفقی اصول کی تاریخی وسیاسی کیفیت کے اس قدر پر بس کرنا کافی ہے۔ اب ہمیں اس اہم مسئلہ کی طرف توجہ کرنا چاہئے کہ حکام متفقیت وکارفرمایان ماتحت کے درمیان اختیارات کی تقسیم کس طور پر ہونا چاہئے۔ اس بحث میں اس کی کچھ ضرورت نہیں کہ ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت کی بنا کے قبل کی کسی مشترکیت یا حکومت متفقی کی حالت پر غور کیا جائے، ان میں نہایت ہی ابتدائی اور بہت ہی ضروری اختیارات مرکزی حکومت کو تفویض کئے گئے تھے، لیکن ۱۷۸۹ء اور انیسویں صدی کی سلطنتہائے متفقی میں مسلسل ایسے دلچسپ واقعات ملتے ہیں جن پر اس نظر سے غور کرنا چاہئے کہ مرکزی وماتحت صاحبان اقتدار کی نسبتی حیثیت کے متعلق تجربہ کیا سکھلاتا ہے۔ اس کے آغاز کی بہترین صورت یہ ہوگی کہ ہم پہلے تجربۂ اختیارات کے عام اصول بیان کریں متفقیت کا سب سے مقدم تاریخی مقصد محافظت کی ضرورت ہے۔ اس لئے سب سے بڑی حاجت یہ ہے کہ افواج بری وبحری حکومت متفقی کے قبضہ میں ہوں۔ اس کے قریب قریب یہ ضرورت ہے کہ بیرونی سلطنتوں سے معاملت کرنے میں متفقیت ایک شخص واحد کی طرح سے کام کرے۔ اس لئے غیر ملکی تعلقات کی نگرانی مرکزی حکومت کے ہاتھ میں ہونا چاہئے، اور چونکہ غیر ملکی تعلقات یا جنگ دونوں میں سے کوئی کام بھی بغیر مالی امداد کے نہیں چل سکتا

اس لئے مزید ضرورت یہ ہے کہ متفقی سلطنت کو باشندگان پر انفرادی طور سے محصول عاید کرنے کا کچھ نہ کچھ اختیار ہونا چاہئے اس کے لئے صرف یہ کافی نہیں ہے کہ وہ نقدی ضروریات کے متعلق تنفیقیت کی ہر ایک دولت عامہ سے مطالبہ کرسکتی ہے۔ اس کا کافی ووافی تجربہ (۱۷۸۱-۱۷۸۹ء کی پرانی) مشترکیت کے مالیات کے درہم وبرہم ہوجانے سے ہوچکا ہے۔ شدید وعارضی ضروریات کے پورا کرنے کے لئے مالی اختیارات میں قرض لینے کا اختیار بھی شامل ہونا چاہئے۔ یہ تین فرائض یعنے جنگ ومدافعت کی کارروائی، غیر ملکی معاملات کی نگرانی اور روپیہ وصول کرنے کا اختیار، ایسے لازمی حوائج ہیں کہ ان کے بغیر کوئی متفقی سلطنت قائم ہی نہیں رہ سکتی۔

حکومتی فرائض کے دوسرے درجہ میں ان کاموں کو رکھنا چاہئے جن کا موثر طور پر انجام پانا صرف اسی صورت میں ممکن ہے کہ انکی انجام دہی یکسانی وعمومیت کے ساتھ ہو۔ اس نوعیت کے کاموں میں سکجات کی نگرانی، حقوق ایجاد وحقوق تصنیف کا انضباط اور ڈاک کے کاموں کی انجام دہی داخل ہیں۔ تیسرے درجہ میں معاملات عامہ کے وہ اصناف متعلقہ داخل ہیں جن میں یکسانی اگرچہ قطعاً لازم نہیں ہے لیکن اگر ہو تو اس سے قومی ترقی میں بڑی مدد ملتی ہے۔ اس سلسلہ میں وسائل نقل وحرکت (یعنے بین الریاستی تجارت) کی مزید سہولتیں مثلاً ریل، نہر، تار، وغیرہ بنک کے کاروبار کا نظم وانضباط اور ایک عام محصول درآمد وبرآمد کا اجرا وغیرہ قابل ذکر امور ہیں آخرالذکر امر میں کسی قدر متضاد کیفیت پیش آتی ہے۔ محصول درآمد وبرآمد کا متفقی حکومت کے اختیارات میں ہونا اقتصادی بنا کے بہ نسبت مالی بنا پر زیادہ قابل قبول ہے۔ محصول درآمد وبرآمد روپیہ کے وصول کرنے کا ایک سہل اور کسیقدر پوشیدہ طریقہ ہے۔ اگرچہ نظری طور پر یہ مرکزی حکومت کے لازمی اختیارات میں داخل نہیں ہے مگر عملاً اسے نہایت اہمیت حاصل ہے (اگر خود ملک کے اندر) محصول درآمد وبرآمد کی دیواریں کھڑی ہوجاتی ہیں تو اس سے قومی

زندگی کے اجتماع و استحکام میں سخت رکاوٹ پیدا ہو جاتی ہے۔ اس کی بین شہادت کے لئے قواعد مشترکیت کے تحت میں امریکہ کی تیرہ ریاستوں کے محاصل درآمد و برآمد کے لغو تنازعات یا ۱۸۱۵ء کی مشترکیت کی جرمانی سلطنتوں کے حالات پر نظر ڈالنا کافی ہے۔ اس آخری مثال میں نہ صرف ہر ایک سلطنت محاصل درآمد و برآمد کے لئے ایک جداگانہ حلقہ کی حیثیت رکھتی تھی بلکہ ہر ایک ریاست کے اندر بھی تقسیم در تقسیم تھی، چنانچہ پرشیا سیاسی حیثیت سے ایک واحد سلطنت تھی مگر محصول کے اعتبار سے وہ سرسٹھ حلقوں میں منقسم تھی۔[1] چوتھے درجہ میں وہ بحث طلب معاملات داخل ہیں، جن کا متفقی یا اجزائے حکومت سے متعلق ہونا صوابدید و مقتضائے وقت پر منحصر ہے۔ اس کی نمایاں مثالیں ازدواج و طلاق کے قواعد اور تعلیم عامہ کی نگرانی وغیرہ ہیں۔ اس کے بعد آگے بڑھ کر پانچویں اور آخری درجہ میں وہ فرائض ہیں جنہیں بالیقین منفرد سلطنتوں کے ہاتھ میں چھوڑ دینا چاہئے۔ یہاں بھی رائے میں اختلاف ہو سکتا ہے مگر مقامی تعمیرات عامہ، عام خیرات، منشیات کا انضباط وغیرہ بالعموم ان میں داخل کر لئے جاتے ہیں۔

اس سرسری خاکہ کے بعد اب ہمیں اپنے زیر بحث خاص خاص سلطنہائے متفقہ کے عملی تقسیم اختیارات کا مختصر مقابلہ کرنا چاہئے۔ مناسب ہے کہ اولاً ان اختیارات قانون سازی کی تفصیل کیجائے، جو ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت کی رو سے کانگریس کو حاصل ہیں۔

(۱) کانگریس (موتمر) کو اختیار ہو گا کہ محصول، رسوم، باج، اور آبکاری وصول کرے، قرضوں کے ادا کرنے اور ممالک متحدہ کی مشترک مدافعت و عام بہبود کے لئے ہر قسم کا انتظام کرے، مگر تمام رسوم، باج اور آبکاری کل ممالک متحدہ میں یکساں ہوں گے۔

[1] اس سلسلہ میں سینیوبس کی تصنیف سیاسی تاریخ یورپ (Seignobos Political History of Europe) کا باب چاردہم دیکھنا چاہئے۔

"ممالک متحدہ امریکہ کی ساکھ پر قرض لے۔

"غیر اقوام، مختلف ریاستوں اور انڈین قوم (اصلی باشندگان ملک) کے ساتھ تجارت کا انتظام و انضباط کرے۔

"تمام ممالک متحدہ میں غیر ممالک کے باشندوں کو حقوق ملکی دینے کا یکساں قاعدہ اور دیوالوں کے متعلق یکساں قوانین نافذ کرے۔

"سکہ جات مسکوک کرے اور ملکی و غیر ملکی سکوں کی قیمت کا تعین و انضباط کرے اور وزن و پیمانہ کا مصدقہ معیار مقرر کرے۔

"ممالک متحدہ کی ضمانتوں اور اس کے رائج الوقت سکوں کے جعلی بنانے کے متعلق سزادہی کے قواعد مقرر کرے۔

"ڈاک خانہ اور ڈاک کی سڑکیں قائم کرے۔

"مصنفوں اور موجدوں کے لئے ایک معینہ زمانہ تک کے لئے ان کے تصانیف و ایجاد کے لئے ان کو حق مخصوص دے کر علوم اور کارآمد صنعتوں کو ترقی دے۔

"عدالت عالیہ سے کم درجہ کی عدالتیں قائم کرے۔

"کھلے سمندروں میں جو قزاقی و غارتگری اور قانون اقوام کے خلاف جو جرائم ہوں ان کو مشخص کرے اور ان کے لئے سزائیں دیں۔

"اعلان جنگ کرے، جہازوں کی تیاری اور دشمن کے جہازوں کی گرفتاری کے لئے اجازت نامے عطا کرے اور برّ و بحر پر دشمن کی ہر قسم کی گرفتاریوں کے لئے قاعدے مرتب کرے۔

"فوج بھرتی کرے اور اس کے اخراجات کا انتظام کرے مگر اس مقصد کے لئے دو برس سے زائد مدت کے لئے روپیہ نہ مخصوص کرے۔

"ایک بیڑے کا انتظام کرے اور اُسے قائم رکھے۔

"حکومت کے لئے قواعد اور برّی و بحری فوجوں کے لئے ضوابط مرتب کرے۔

"اتحاد کے قوانین کو عمل میں لانے، بغاوتوں کو فرو کرنے اور حملوں کو دفع

کرنے کے لئے "ملیشیا" (فوج محافظ ملک) سے کام لینے کا انتظام کرے۔

(۱۶) "ملیشیا (فوج محافظ ملک) کی تنظیم و انضباط، سامان جنگ سے اسکی آراستگی اور اس کے جو حصے ممالک متحدہ کی خدمت میں لگے ہوں ان کے انتظام کا بندوبست کرے لیکن عہدہ داروں کے تقرر اور کانگریس (موتمر) کے مقرر کردہ قواعد کے موافق ملیشیا کی تعلیم و ترتیب کے اختیارات ہر ایک ریاست کے لئے محفوظ رہیں۔

"اس حلقۂ اراضی پر جو دس میل مربع سے زیادہ نہ ہو اور جسے کسی خاص ریاست نے تفویض کیا ہو اور کانگریس (موتمر) نے قبول کر لیا ہو اور وہ ممالک متحدہ کی حکومت کا مستقر قرار پا گیا ہو ہر قسم کے تمام معاملات میں خود تنہا قانون سازی کے اختیارات عمل میں لائے اور ایسی قسم کا اختیار ان تمام مقامات کے متعلق بھی عمل میں لائے جو قلعوں، مخزنوں، سلاح خانوں جہاز سازی کے بندروں اور دوسری ضروری عمارتوں کے لئے اس ریاست کی مجلس وضع قوانین کی رضامندی سے خرید کئے گئے ہوں، جس میں وہ واقع ہوں

"مذکورۂ بالا اختیارات اور ان دوسرے اختیارات کو عمل میں لانے کے متعلق جو اس نظام سلطنت کے موافق، ممالک متحدہ امریکہ کی حکومت، اس کے کسی محکمہ یا عہدہ دار کو تفویض کئے گئے ہوں ہر قسم کے ضروری و مناسب قوانین وضع کرے۔[1]

اس سے معاً یہ واضح ہو جائے گا کہ ان خاص دفعات کے علاوہ جو انڈین قوم (اصلی باشندگان ملک) اور ضلع کولمبیا سے متعلق ہیں اور کوئی اختیار ایسا نہیں ہے جو اس حکومت کو عطا کیا گیا ہو اور زمانۂ مابعد کی سلطنت منقفیہ میں سے کسی اور مرکزی حکومت کو نہ دیا گیا ہو۔ اس دفعہ کے بموجب قومی حکومت کو ضروری اختیارات سے زائد کچھ بھی نہیں ملا ہے۔ حکومت کے جو اختیارات اس سے بچ رہتے ہیں یعنی وہ اختیار و اقتدار جنکے لئے

---

[1] دفعۂ اول نقرۂ ۸۔

کوئی خاص دفعہ نہیں ہے، وہ کسی اور حکومت کے لئے صریحاً علیحدہ رکھے گئے ہیں۔
اب اس کے مقابلہ میں ہم اس تقسیم اختیارات کو پیش کرتے ہیں جو قلمرو کناڈا کی حکومت متفقہ اور اس کی صوبجاتی حکومتوں کے درمیان ہوئے ہیں، کناڈا کے نظام حکومت کی بنیاد برطانوی پارلیمنٹ کا ایک قانون ہے جس کا نام قانون برطانوی شمالی امریکہ ۱۸۶۷ء ہے۔ تقسیم اختیارات کے قواعد اس قانون کی دفعات نود و یکم، نود دوم، و نود و سوم میں ہیں۔ موجودہ بحث میں وہ اس وجہ سے بالتخصیص دلچسپ ہیں کہ وہ اسی انتظام پر مبنی ہیں جو ممالک متحدہ امریکہ کے نظام سلطنت میں قائم کئے گئے ہیں اور بعد کے سیاسی تجربات کی روشنی میں ان پر نظر ثانی کر لی گئی ہے۔ علاوہ ان اختیارات کے جو ممالک متحدہ میں کانگریس کو حاصل ہیں کناڈا کی متحدہ پارلیمنٹ کے اختیارات تعزیری، قوانین ازدواج و طلاق، سود اور ہر طرح کے محصول کے ذریعہ سے روپیہ وصول کرنے کے متعلق بھی وسیع کر دئے گئے ہیں۔ دوسرے اور امور جیسے بنک کے کاروبار وغیرہ (جو بالتصریح کانگریس کو عطا نہیں کئے گئے ہیں بلکہ ممالک متحدہ کے ارباب حکومت نے بالمعنی اختیارات کی تاویل سے انھیں حاصل کر لیا ہے) کناڈا کے نظام حکومت میں شامل کر دئے گئے ہیں۔ اس کے علاوہ اس قانون میں یہ بھی درج کر دیا گیا ہے کہ کناڈا کی متحدہ پارلیمنٹ کو ان تمام معاملات میں قانون سازی کا اختیار حاصل ہے جو ان امور میں شامل نہیں ہیں جنھیں اس قانون کی رو سے خاصتہً صوبوں کی مجلس واضع قوانین کو تفویض کر دیا گیا ہے۔" پس متفق حکومت کو جس قدر اختیارات صراحتاً دئے گئے ہیں وہ امریکی نظام حکومت کی مذکورۂ بالا دفعہ سے بالکل مختلف معلوم ہوتے ہیں بلکہ بالمعنی اختیارات کے اصول کے موافق کانگریس کے اختیارات جس حد تک وسیع کر لئے گئے ہیں، ان سے مقابلہ کرنے پر بھی تعزیری قانون وغیرہ کے ایسے معاملات میں قلمرو کناڈا کی حکومت متفقی کے اختیارات بہت بڑھے ہوئے معلوم ہوتے ہیں۔
کناڈا کے دستور کے تیار ہونے کے بعد ہی دو اور اہم متفقی سلطنتوں

کے نظام حکومت تیار ہوئے جو اب تک رائج ہیں، یعنی ۱۸۷۱ء میں شہنشاہی جرمنی کا اور ۱۸۷۴ء میں سوئٹزرلینڈ کا نظام حکومت مرتب ہوا۔ ان دونوں میں مرکزی حکومت کے اختیارات اس سے بدرجہا زیادہ ہیں جو ممالک متحدہ امریکہ میں رائج ہیں، جرمنی [illegible] کی حکومت نے بشمول ترمیم مورخہ ۲۰ دسمبر ۱۸۷۳ء متفقی حکومت کو نہ صرف ان امور کا اختیار و اقتدار دیا تھا جو کانگریس (امریکہ) کے حدود اختیار میں داخل نہیں بلکہ قانون تعزیری، قانون دیوانی، عدالتی کارروائی[1] بنک، پیشہ طبابت، ریل (باستثنائے بویریا) انضباط مطابع، تجارت، بیمہ (بشمول بیمہ مزدوراں و قانون وظائف) اور بہت سے دوسرے معاملات سب اسی کے قبضۂ اقتدار میں دیدئے تھے جرمنی میں مرکزی حکومت کے حدود قانون سازی امریکہ کی بہ نسبت اس سے بہت زیادہ وسیع تھے مگر نظم و نسق ملک کے معاملہ میں اس کا عملی اختیار نسبتاً کم تھا کیونکہ لامرکزیت کا اصول قبول کر لیا گیا تھا اور محصول درآمد و برآمد وغیرہ کی بابت بہت سے کام جنھیں متفقی حکومت کو کرنا چاہیئے تھا انھیں اجزائی حکومتوں کے کارکن انجام دیتے ہیں، میدان عمل میں مرکزی حکومت کے دائرہ کا اثر اس طرح اور بھی تنگ ہو گیا تھا کہ ہم مثل اختیارات کے اصول سے زیادہ تر کام لیا جاتا تھا۔ مذکورۂ بالا معاملات میں سے بہت سے معاملات ایسے تھے جن میں متفقی حکومت کو خالصتہً و تنہا اختیار حاصل نہیں تھا جس موقع پر متفقی حکومت خود عملی کارروائی کرنا مناسب نہیں سمجھتی تھی وہاں ریاستوں کو قانون سازی کے اختیارات کو عمل میں لانے کی آزادی حاصل تھی، چنانچہ ریل، پیشہ طبابت، تعزیری و دیوانی قانون کے متعلق اسی اصول پر عمل ہوتا تھا، خالصتہً متفقی اقتدار سے صرف انھیں موقعوں پر کام لیا جاتا تھا جہاں صورت حالات کے اعتبار سے ایسا ہونا فی نفسہٖ ضروری تھا (جیسے شہنشاہی کے اعتبار یا ساکھ پر روپیہ لینا) یا جہاں صراحت کے ساتھ اس کو ظاہر کر دیا گیا تھا (جیسے درآمد پر

[1] نظام حکومت شہنشاہی۔ دفعہ چہارم۔

محصول لگانا)[1] تصادم اختیارات سے بچنے کے لئے یہ قید لگادی گئی تھی کہ حکومت متفقی کا قانون شہنشاہی کے اجزائے ترکیبی میں سے ہر ایک ریاست کے قانون پر غالب و فائق ہوگا۔ بیشک ہم شکل اختیارات کا اصول ممالک متحدہ امریکا میں بھی پایا جاتا ہے مگر بہت کم' کانگریس کو جو اختیارات دئے گئے ہیں ان میں سے اکثر و بیشتر ایسے ہیں جن کا عمل میں لانا دولتہائے عامہ (ریاستوں) کے لئے ممنوع ہے مگر بعض معاملات میں (جیسے دیوالہ کے قوانین ہیں) اگر کوئی متفقی قانون نہ موجود ہو تو ریاستیں حسب خواہ کارروائی کرسکتی ہیں۔ سوئٹزرلینڈ کے (۱۸۷۴ء والے) نظام سلطنت سے جس میں بعد کو ترمیمیں بھی ہوتی رہی ہیں' متفقی حکومت کے بہت وسیع اختیارات کا اظہار ہوتا ہے۔ پروفیسر اے۔ لارنس لاول کہتے ہیں کہ "یہ قومی حکومت کے قانون سازی کے اختیارات اُس ملک کی بہ نسبت سوئٹزرلینڈ میں بہت زیادہ وسیع ہیں کیونکہ علاوہ ان اختیارات کے جو یہاں کانگریس کو عطا کئے گئے ہیں سوئٹزرلینڈ میں اس قسم کے اختیارات بھی مجلس وضع قوانین کو حاصل ہیں جیسے مذہبی جماعتوں کا انضباط' خانقاہی فرقوں کا اخراج' منشیات کی تیاری و فروخت' انسانی و حیوانی وباؤں کی روک' شکار کے قوانین' تمام ریلوں کا تیار کرنا اور ان کا چلانا' کارخانوں میں ہر قسم کی مزدوری کا انضباط' مزدوروں کا جبری بیمۂ قرضوں کا جمع کرنا اور جملہ اقسام کے تجارتی قوانین کا عمل میں لانا۔" انھیں میں اس امر کا بھی اضافہ ہوسکتا ہے کہ متفقی حکومت کو (از روئے نظام سلطنت) یہ اختیار حاصل ہے کہ صوبوں کو جبری دنیاوی تعلیم کے قائم کرنے کے لئے (جو ابتدائی مدارج میں مفت ہو) مجبور کرسکے۔ لیکن حکومت سوئٹزرلینڈ کو براہ راست کسی قسم کے محصول کے لگانے کا اختیار حاصل نہیں ہے'[2]

مرکزی اختیار کے متعلق ایک آخری مثال کے طور پر ہم نو آبادیہائے آسٹریلیا

---

[1] شہنشاہی نظام سلطنت دفعہ ۳۵۔

[2] دور اعظم یورپ کی حکومتیں اور سیاسی فریق" (The Governments and Parties in Continental Europe) جلد ۲ باب ۹۔

کی حال کی قائم شدہ متفقیت پر نظر ڈالنا چاہئے۔ شہنشاہی برطانیہ کے تعلقات سے علٰحدہ ہو کر دیکھا جائے تو دولت عامہ آسٹریلیا ایک واحد متفقی سلطنت ہے جس میں چھ مختلف ریاستیں[۱] شامل ہیں۔ کناڈا کی طرح اس کا دستور بھی برطانوی پارلیمنٹ کے سنہ ۱۹۰۰ء کے ایک قانون "دستور دولت عامہ آسٹریلیا" کے بموجب مرتب ہوا ہے متفقی پارلیمنٹ کے اختیارات قانون سازی بہت شرح و بسط کے ساتھ بیان کئے گئے ہیں[۲]۔ اس میں وہ تمام اختیارات داخل کر لئے گئے ہیں جو حقیقتاً لازمی ہیں یا عملاً لازمی ہونے کے درجہ پر پہنچ جاتے ہیں، جن پر اس کے قبل بحث ہو چکی ہے۔ جیسے مدافعت، اجرائے محاصل، انتظام ڈاک، محصول درآمد و برآمد بین الریاستی تجارت وغیرہ ہیں۔ اس کے علاوہ صاف الفاظ میں یہ بھی قرار دیا گیا ہے کہ متفقی حکومت کے اختیارات مسائل ذیل پر بھی حاوی ہوں گے۔ تیاری اشیاء صنعتی یا برآمد کے لئے سرکاری امداد، بیمہ باستثنائے سرکاری بیمہ کے، ازدواج و طلاق، کمزوری و کبرسنی کے وظائف، غیر ملکی جماعتہائے تجارتی، سرکاری ریلوں کا (برضامندی ریاست) حاصل کرنا، فوجی اغراض کے لئے بلا رضامندی ریاست بھی ریلوں کو اپنی نگرانی میں لیلینا، حرفتی تنازعات کا اگر وہ کسی ایک ریاست کے اندر محدود نہوں، آشتی طے کر دینا، ترک وطن مجرموں کا داخلہ اور دوسرے جزوی معاملات۔ ہم شکل اختیارات کے اصول سے جس طرح کام لیا گیا ہے اس پر نظر ڈالنا بھی خالی از دلچسپی نہیں ہے۔ ہم دیکھ چکے ہیں کہ جرمنی کے نظام سلطنت میں بالارادہ اس طریقہ کو اختیار کیا گیا ہے، برخلاف ازیں

---

[۱] صحیح ہو یا غلط مگر اہل آسٹریلیا نے اپنی متفقیت کے اجزائے ترکیبی کے لئے سرکاری حیثیت سے سلطنت States کا لفظ اختیار کیا ہے۔ چونکہ مجموعی نام سرکاری طور پر دولت عامہ ہے اس لئے پروفیسر برجس اور دوسرے امریکی مصنفوں نے جو اصطلاحات استعمال کئے ہیں وہ یہاں بالکل برعکس ہو جاتے ہیں۔

[۲] قانون نظام سلطنت حصۂ پنجم دفعات ۵۱ و ۵۲۔ پروفیسر ہربین مور نے اپنی تصنیف "دولت عامہ آسٹریلیا" (The Co monwealth of Australia) کے باب پنجم میں اس کی بہت خوب شرح کی ہے۔

"قانون برطانوی شمالی امریکہ" میں یہ کوشش کی گئی ہے کہ حکومت اعلیٰ اور صوبجاتی حکومتوں کے اختیارات جہاں تک ہوسکے ایک دوسرے سے علحدہ کردئے جائیں، لیکن آسٹریلیا میں صرف چند اختیارات صراحتاً خالص و مختص ظاہر کئے گئے ہیں، (دفعہ ۵۲) بیشتر صورتوں میں متفقی حکومت نے جس معاملہ میں کچھ کارروائی نہ کی ہو وہاں ریاستی حکومت اپنے طور پر کارروائی کرسکتی ہے، مگر شہنشاہی جرمنی کی طرح جب کسی ریاست کا قانون دولت عامہ کے قانون سے مغائر ہو تو آخرالذکر ہی قانون عمل پذیر ہوگا۔" اس آخری شرط میں غلط فہمی نہ ہونا چاہئے۔ اس دولت عامہ کے قانون کو متفقی پارلیمنٹ کے آئینی اختیار کے خلاف نہ جانا چاہئے ورنہ امریکہ کے مانند یہاں بھی اس کا نفاذ عدالتوں کے ذریعہ سے ناجائز قرار دیا جاسکتا ہے۔

۶۔ نتائج: — انیسویں صدی کی خاص خاص سلطنت ہائے متفقیہ کے مذکورۂ بالا مقابلۂ باہمی سے بہت سے اہم نتائج اخذ کئے جاسکتے ہیں۔ ان سب میں یہ میلان پایا جاتا ہے کہ مرکزی یا قومی حکومت کے حدود اختیارات وسیع و وسیع تر ہوتے جائیں۔ اس کے لئے مختلف توجیہیں پیش کیجاسکتی ہیں۔ سب سے پہلی وجہ تو یہ ہے کہ اس سے ایک ایسے طریق کار کا اظہار ہوتا ہے جو بالکل ہی طبعی و فطری ہے، اور جسے صحیح طور پر ذی حیات کہہ سکتے ہیں۔ متفقیت کے اجزائے منفردہ کا جب ایک مرتبہ ایک دوسرے کے ساتھ تعلق پیدا ہوجاتا ہے تو وہ ایک ساتھ نشو و نما پانے لگتے ہیں اور یوماً فیوماً ایک متحدہ جسم کی حیثیت سے ان کی پیوستگی ایک دوسرے کے ساتھ ترقی کرتی جاتی ہے، اجزائے متفرقہ کی ابتدائی رقابت و مخصوصیت میں بتدریج وسعت نظری پیدا ہوتی جاتی ہے جو ایک فراخ تر قومی زندگی کا لازمہ ہے۔ متفقیت کی مرکزی حکومت باشندگان ملک کے ہر فرد واحد کی زندگی کا لازمہ بن جاتی ہے اور ہر فرد کو قوم میں اپنے فریق خاص کے ساتھ جو دلچسپی ہوتی ہے مرکزی حکومت کے متعلق وہ اس سے زیادہ اعلیٰ و ارفع حب الوطنی سے کام لینے لگتا ہے۔ جب کوئی موقع ایسا آجاتا ہے کہ نظری عظمت کے احساس پر اثر پڑتا ہے تو آئینی پابندیاں عام اتفاق رائے سے

بہں پشت ڈال دی جاسکتی ہیں، اس کی مثال کے طور پر ممالک متحدہ امریکہ میں لوئیزیانا کے شامل کرلئے جانے کی طرف فوراً ذہن منتقل ہوجاتا ہے، متفقی حکومت کے اختیار کی وسعت کے لئے ایک ایسا ہی قوی محرک معاشرت جدیدہ کے مادی حالات وضروریات سے بھی پیدا ہوجاتا ہے، نقل وحرکت، رسل ورسائل کی سرعت، تار برقی، تیاری مال وتجارت کی ترقی، یہ سب امور ہیں کہ نظام سلطنت (امریکہ) کی بنا کے وقت خواب میں بھی نظر نہ آسکتے تھے ان سے وہ اقتصادی رکاوٹیں جو کسی وقت میں قائم تھیں سب پادر ہوا ہوگئی ہیں، وہ فرقے جو کسی وقت میں اپنی معاشری واقتصادی زندگی کے اعتبار سے ایک دوسرے سے بالکل ممیز تھے ان میں صنعت وحرفت کی گرم بازاری نے کامل امتزاج واختلاط پیدا کردیا ہے، ہر ایک دوسرے کی ضروریات کا انصرام کرتا اور اس کے عوض میں نفع حاصل کرتا ہے، صوبجات ڈاکوٹا کے گیہوں کے کھیت اور میساچوسٹس کے کارخانے ایک دوسرے کے ضمیمے وتتمے ہیں۔ جہاں حرفت وتجارت ایک ہی اقتصادی زندگی میں اس طرح ممزج ہوجائے وہاں یہ ناممکن ہے کہ ان کی نگرانی کے لئے علیحدہ علیحدہ ارضی حلقے قائم کئے جاسکیں۔ یہ ایک لابدی ضرورت ہوجاتی ہے کہ سلطنت متفقیہ کے اختیارات یا تو صراحتاً ایسے رکھے جائیں یا ان کی اس طرح تاویل کرلیجائے کہ وہ اس تمام اقتصادی زندگی پر حاوی ہوجائے جس نے اجزائی ریاستوں کے حدود وسعت سے گزر کر قومی ہیئت ونوعیت اختیار کرلی ہے۔ اس وجہ سے یہ توقع ہوتی ہے کہ حکومت متفقی کے اختیارات کے اضافہ کی کارروائی آیندہ برابر جاری رہے گی حرفتی تمدن کی مداخلت کن قوتوں کے سامنے ”ریاستی حدبندیاں“ یوماً فیوماً بے معنی ہوتی جاتی ہیں مزید برآں جب صحیح راستہ پر چلنا چاہئے اسے جرمنی وآسٹریلیا کے نظامہائے سلطنت نے پہلے ہی واضح کردیا ہے، ہم مثل اختیارات کے طریقہ کے اختیار کرنے اور اس امر کو مرکزی حکومت کی مرضی پر چھوڑ دینے سے کہ جب حد تک ارتقائے قومی کی رفتار ترقی کا اقتضا ہو اسی مناسبت سے وہ اس میدان میں قدم بڑھاتا جائے، ایک ایسا راستہ کھل گیا ہے جس میں ترقیات کی مصیبتوں اور کھینچ تان کر

قانون کی تاویل کرنے کی پریشانیوں میں پھنسے بغیر مرکزی حکومت کے اختیارات برابر وسیع ہوتے جائیں گے۔

ہم نے اس سوال پر ابھی غور نہیں کیا ہے کہ امریکہ کا نظام حکومت جو ایسے وقت میں مرتب ہوا تھا جب کہ متفقی حکومت کے وسعت اختیارات کی طرف سے مقامی رقابتوں کی وجہ سے نہایت تنگ خیالیاں پیدا ہو رہی تھیں، اب موجودہ حالات کے لحاظ سے کیوں کر اس میں تغیرات کئے جا سکتے ہیں۔ یہ پہلے ہی ظاہر کیا جا چکا ہے کہ یہ کارروائی قانونی ترمیمات کے ذریعہ سے نہیں ہوتی ہے۔ اس نظام حکومت میں جس طریقہ سے تبدیلی ہو سکتی ہے وہ اس قدر ناقابل عمل ہے کہ اس ضرورت کے لئے اس سے کام لینا بالکل ہی بیکار ہے، لیکن لفظی ترمیم کے بجائے انیسویں صدی کے تمام زمانہ میں عملی ترمیم کی کارروائی اس طرح جاری رہی ہے کہ عدالتیں برابر نظام سلطنت کی تاویل کرتی رہی ہیں۔ خوش قسمتی سے اس دستور کی تحریر ایسی ہے کہ اس میں تاویل کی گنجائش بہت زیادہ ہے۔ تاویل کنندہ کی مرضی کے موافق اس کے معنی میں کمی و بیشی ہو سکتی ہے، اس لئے عدالتوں نے "اختیارات مقدرہ" کے اصول کو اپنا مدار کار قرار دے لیا اور نظام سلطنت کے اندر کھینچ تان کر ایسے امور کو داخل کر لیا ہے جو اس کے لفظی و حقیقی مفہوم کے اعتبار سے کسی طرح بھی ذہن میں نہیں آ سکتے۔ چیف جسٹس مارشل نے کہا ہے کہ "جب کوئی اختیار کسی کو تفویض کیا جاتا ہے، تو اس کے ساتھ وہ اختیارات از خود حاصل ہو جاتے ہیں جو اس اختیار اعلیٰ کے مکمل و موثر طور پر عمل میں لانے کے لئے ضروری ہوتے ہیں۔" لوعیزیانا کی خریداری، ۱۸۰۷ء کا قانون جہازات، ریلوں، اور نہروں کے لئے عطایائے اراضی، ٹکساس کا الحاق، زرعی کالجوں کے لئے عطائے اراضی وغیرہ ایسے امور ہیں جن کے لئے متفقی حکومت کے مشرحہ اختیارات میں کسی براہ راست اجازت و اختیار کا پتہ نہیں چلتا۔[1] صرف تاویل ہی کے ذریعہ سے کانگرس کو کاغذی سکہ جاری

---

[1] رابرٹ لکیال کی تصنیف "ممالک متحدہ امریکہ کی قومی حکومت" The National Government of the United States ۱۹۲۶ء باب شانزدہم دیکھنا چاہئے۔

کرنے، اپنے حسب خواہش جس شئے کو چاہے اسے قانونی رقم قرار دینے، قومی بنکوں کو منشور عطا کرنے اور ان کے لئے قواعد مرتب کرنے اور انتظام ڈاک کو کلیتہً اپنے ہاتھ میں لینے کا اختیار حاصل ہوا ہے۔ یہ بھی اغلب ہے کہ اگر آیندہ ضروریات متقاضی ہوئیں تو اس نظام سلطنت سے قومی حکومت کو یہ اجازت بھی ملجائے گی کہ وہ خود ریلیں تعمیر کرے اور موجودہ ریلوں کو خرید کر اپنی ملک بنائے اور تار کے تمام کام کو تنہا اپنے اختیار میں لیلے۔ اس میں کوئی شک نہیں ہوسکتا کہ اس باختی تاویل کی تدبیر نے ایک نہایت ہی مفید تاریخی غرض کو پورا کردیا ہے۔ اینگلوسیکسن قوم کی طبیعت میں جو خلقی ذہانت سیاسیہ موجود ہے اس کی یہ ایک درخشاں مثال ہے کہ ترمیم کی کارروائی کو اس قدر پر صعب بنادینے میں جو غلطی ہوگئی تھی وہ ایسے آسان و طبعی تدارک کے ذریعے سے رفع کردی گئی، لیکن غلطی پھر بھی غلطی ہی ہے۔ سوئزرلینڈ یا آسٹریلیا کا طریقہ جس کے بموجب تواتر ترمیم نظام سلطنت کی جان ہے، بہت زیادہ قابل ترجیح ہے۔

قابل مطالعہ کتابیں

ایچ۔ سجوک "ارتقائے نظم سلطنت یورپ" (سنہ ۱۹۰۳ء) (Development of European Polity) خطبۂ نہم و بست و نہم۔

رسالۂ فیڈرلسٹ (Federalist) مضامین ۱۵-۱۶-۱۷۔ جے فیسک "امریکہ کے تخیلات سیاسیہ" سنہ ۱۹۰۲ء (American Political Ideas) خطبۂ دوم۔

اسناد مزید

جے۔ اسٹوری "تشریحات نظام سلطنت ممالک متحدہ" (Commentaries on the Constitution of the United States) (طبع پنجم سنہ ۱۸۹۱ء)

جے ٹی کرٹس۔ (تاریخ دستوری ممالک متحدۂ امریکہ (سنہ ۱۸۹۶ء) جلد اول

(Constitutional History of the United States)

جے، ایم۔ ونسنٹ، "طریق حکومت سوئٹزرلینڈ" (سنہ ۱۹۰۰ء)
(Government in Switzerland)

ایچ۔ مور "دولت عامۂ آسٹریلیا" (سنہ ۱۹۰۲ء) (The Common wealth of Australia)

سرجان بورینو "رسالۂ تاریخ دستور کناڈا" (سنہ ۱۸۸۸ء) (Manual of the Constitutional History of Canada)

ایف۔ آر۔ ڈاریسیٹ "نظامہائے سلطنت جدیدہ" (سنہ ۱۸۹۱ء) (Les Constitutional Modernes) ریاستہائے متحدۂ امریکہ کے نظام حکومت کے لئے گرٹس تاریخ دستوری۔ جلد ۲۔ ضمیمہ دیکھنا چاہئے۔

اے۔ ایچ، اسٹیونس "ممالک متحدۂ امریکہ کے اجزا کی خانہ جنگی دستوری نظر سے"
(Constitutioral View of the War botween the United States)

سی۔ ای۔ میریم "تاریخ نظریۂ اقتدار اعلیٰ از زمان روسو" (History of the Theory of Sovereignty since Rousseau) سنہ ۱۹۰۰ء

جے۔ اے ڈائل۔ (امریکہ کے انگریز) (English in America) سنہ ۱۸۸۲ء۔

ای، ڈبلیو، اینڈرروز (رسالۂ نظام سلطنت ممالک متحدہ۔
(Manual of the Constitutionan of the United States) سنہ ۱۸۸۷ء

ای اے فریمین: تاریخ حکومت متفقہ سنہ ۱۸۶۳ء۔

لابانڈ: "دستور سلطنت جرمنی" (Staatsrecht des deutscheu Reiche's) طبع چہارم سنہ ۱۹۰۱ء۔

باب ششم

حکومت مستعمری

۱- توابع کا حصول- ۲- دنیائے قدیم کی نوآبادیاں- ۳- جزائر شرق الہند کے بحری راستہ کے دریافت ہونے اور امریکہ کے انکشاف کے بعد نوآبادیوں کی وسعت- اسپین کی مستعمری حکمت عملی- ۴- سترھویں اور اٹھارھویں صدی میں انگلستان و فرانس کی مستعمری حکمت عملی- ۵- انقلاب امریکی- ۶- انیسویں صدی میں برطانیہ کی مستعمری حکمت عملی میں تغیر، حکومت خود اختیاری کا قیام- ۷- مستعمری نظم و نسق کے متعلق برطانیہ کا موجودہ طور و طریق- ۸- شہنشاہی تنفقیت- ۹- یورپی سلطنتوں کے زمانۂ حال کے مستعمری توسیعات- ۱۰- ممالک متحدہ امریکہ کے توابع-

۱- توابع کا حصول:— نوآبادی کے لفظ کو اگر اس کے وسیع ترین مفہوم میں لیا جائے جس میں ہر قسم کے توابع شامل ہوجائیں تو پھر امر واقعی یہ ہے کہ کرۂ ارض کا دو خمس نوآبادیوں سے معمور ہے جس میں پچاس کروڑ کی آبادی ہے۔ جنگ عظیم کے اختتام کے وقت برطانیۂ عظمیٰ کی نوآبادیوں کی رعایا کم از کم ۴۷،۲۰،۰۰،۰۰۰ تھی فرانس کی ۴،۶۰،۰۰،۰۰۰ ندرلینڈز کی ۴،۷۱،۴۹،۹۰۳ بلجیم کی ۷۰،۰۰،۰۰۰۔ جن قوموں پر اس طرح اقتدار قائم کیا گیا ہے ان کے درجات میں بہت وسیع تفاوت پایا جاتا ہے۔ قانون کے قطعی نظریہ کے لحاظ سے ان میں سے ہر ایک تام و کمال اس ذی اقتدار سلطنت کے تابع ہے جس کی وہ "ملک ہے" لیکن عملاً ان میں اس قدر تفاوت ہے کہ ایک طرف کناڈا اور آسٹریلیا در حقیقت بالکل ہی آزاد ہیں اور دوسری طرف جبرالٹر و مدغاسکر بالکل ہی بے اختیار ہیں۔ زمانۂ جدید کی مستعمری رقبات کی یہ فراخی و وسعت اور ان کے عظیم الشان طبعی وسائل یہ

ظاہر کرتے ہیں کہ دنیا کی آیندہ تاریخ میں انھیں کیا اہمیت حاصل ہونے والی ہے۔ انیسویں صدی کے اواخر میں دول عظمیٰ کے اس حقیقت کو سمجھ جانے کی وجہ سے گزشتہ پچیس برس میں ان کی توسیع مستعمری کی کوششوں میں پھر زور پیدا ہو گیا ہے جس کا نتیجہ یہ ہے کہ فی الاصل دنیا کے تمام "لاوارث" قطعات ارضی کو سر برآوردہ سلطنتوں نے آپس میں تقسیم کر لیا ہے۔ پس سیاسی و اقتصادی دونوں جہتوں سے مستعمری نظم و نسق کے متعلق مزید دلچسپی پیدا ہو گئی ہے اور تمام توابع کے باضابطہ انتظام کرنے کی بابت یوماً فیوماً زیادہ توجہ کے ساتھ غور ہونے لگا ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کے توسع کا زمانہ جنگ اسپین کے بعد سے شروع ہوتا ہے، اس سے حکومت کے اس حصہ کا مطالعہ اہل امریکہ کے لئے خاص باعث اہمیت بن گیا ہے اس لئے موجودہ باب اس ضرورت کے لئے مخصوص ہوگا کہ مستعمری حکومت کے آغاز و ارتقا، اس کے رائج الوقت نظم و نسق کے مختلف طریقوں اور نوآبادیوں کی آیندہ کی سیاسی حیثیت کے متعلق تحقیق و تفتیش کیجائے۔ اس تمام باب میں یہ مناسب ہوگا کہ سلطنت متحدۂ برطانیہ کی نوآبادیوں پر سب سے زیادہ توجہ منعطف کیجائے۔ نوآبادی قائم کرنے والے ملکوں میں برطانیۂ عظمیٰ کا درجہ زمانۂ گزشتہ میں سب سے فائق و برتر رہا ہے اور اب بھی ایسا ہی ہے حقیقت یہ ہے کہ جسے نوآبادیوں کے نظم و نسق کا جدید طریقہ کہا جاتا ہے وہ حکومت برطانیہ ہی کا نکالا ہوا ہے، اگرچہ خود اس حکومت نے ایک مرتبہ سمجھ بوجھ کر ایسا نہیں کیا ہے بلکہ گاہ بگاہ کے نیم ارادی عمل نے یہ صورت پیدا کر دی ہے۔ ممالک متحدۂ امریکہ کے جدید توابع پر آخر میں نظر ڈالی جائے گی تاکہ زمانۂ گزشتہ کے برطانوی تجربات کی روشنی میں ان پر بحث ہو سکے۔

توابع مختلف طریقوں سے کسی ذی اقتدار سلطنت کے قبضہ میں آتے ہیں، سب سے سادہ طریقہ تو فتح کا ہے جس سے مفتوح قوم فاتحین کی حکومت میں آجاتی ہے۔ روما نے اسی طور پر وسعت حاصل کی جس کے "صوبجات" وہ ممالک تھے جنھیں رومانی فوجوں نے فتح کیا تھا، مکسیکو و پیرو کی اسپینی نوآبادیاں اور ہندوستان میں برطانوی تسلط فتوحات ہی کے ثمر تھے۔

اس سے قریب قریب یہ صورت ہے کہ کوئی نو آبادی حوالگی کے ذریعہ سے ہاتھ آجائے، کوئی ملک جس کے قبضہ میں کوئی نو آبادی ہو جنگ میں شکست کھا کر مجبور ہو سکتا ہے کہ صلح کی قیمت کے طور پر اپنی نو آبادی حوالہ کردے یا تجارتی وجوہ سے اس کے فروخت کر دینے پر اُسے آمادہ کر لیا جائے۔ اٹھارھویں صدی کے بیشمار معاہدے جن کے ذریعہ سے فرانس و انگلستان نے اپنے مقبوضات دئے اور لئے وہ سب اسی طرز کے تھے ۔ ۱۷۶۳ء میں فرانس کی حوالگی کناڈا اور (۱۸۹۸ء میں) اسپین کی حوالگی جزائر فلیپائنز جنگ کے ذریعہ سے حصول نو آبادی کی مثالیں ہیں، برخلاف ازیں ۱۸۰۳ء میں لویزیانا کی خریداری خالصتہً مالی وسیلہ سے نو آبادی کے حاصل کرنے کی بین مثال ہے، نو آبادیوں کی وسعت دینے کے ان دو طریقوں کے علاوہ ایک اور بھی طریقہ ہے جسے اصلی معنی میں طریق آبادکاری کہہ سکتے ہیں یعنی کسی قطعۂ ارضی کو لے کر اسے اپنے طور پر آباد کیا جائے، اس صورت میں نو آبادی کے دعوی کی بنا اگر حقیقتًا اس زمین کے دریافت کرنے پر مبنی ہو (جیسے کہ نیو فاونڈ لینڈ و آسٹریلیا وغیرہ میں ہوا) تو کم از کم قبضۂ واقعی کے تقدم پر تو ضرور مبنی ہوتی ہے، جہاں اصلی باشندگان ملک کی کوئی مستقل زرعی آبادی پائی جاتی ہے، وہاں تسلط حاصل کر لینا بمنزلۂ فتح کے سمجھا جاتا ہے، مگر جہاں پر کہ اصلی آبادی بہت ہی قلیل اور خانہ بدوش حالت میں ہو اور محض گلہ بانوں کی طرح سے ملک میں پھرا کرتی ہو اور قدرت کی فیاضی اور شکار کے حاصل پر بسر کرتی ہو، وہاں ان کی موجودگی ان آنے والوں کے حق جواز کی مانع نہ ہونا چاہئے جو ایک معینہ مستقل آبادی قائم کرنا چاہتے ہوں۔ شمال امریکہ کے برا عظم پر انڈین قوم (اصلی باشندگان ملک) کے فرضی حق کے متعلق بہت کچھ جذبات بیکار صرف کئے جا چکے ہیں۔ جب یہ خیال کیا جائے کہ نیو فاؤنڈ لینڈ سے لیکر فلوریڈا تک اور مسیسپی سے لیکر سمندر تک اصلی باشندگان ملک کی کل آبادی بس اتنی ہی تھی جتنی امریکہ کے کسی بڑے شہر کی آبادی ہوتی ہے (یعنے شاید دو لاکھ رہی ہو) اور صرف چند ہی مقامات ایسے تھے جہاں وہ مستقل طور پر زرعی حالت میں قیام پذیر

تھے"، تو پھر ان کے تمام ملک کی ملکیت کا "حق" قریب بہ محال کے ہو جاتا ہے
یہ سوال ہو سکتا ہے کہ یہ دعوی کہاں تک آگے بڑھ سکتا ہے، کیا آسٹریلیا
کے جنگلوں اور ویرانوں کے چند فاقہ کش باشندے کل براعظم کے مالک سمجھے
جا سکتے ہیں؟ "جس کی لاٹھی اس کی بھینس" کے وحشیانہ قاعدے سے قطع نظر کر کے
بھی عقلاً ہر طرح پر یہ امر قابل تسلیم ہے کہ مہذب اور متمدن قوموں کو ان
اراضی کے حصول کا حق حاصل ہے جس پر خانہ بدوش وحشی خال خال آباد ہوں۔

۲۔ **دنیائے قدیم کی نوآبادیاں**:- قدیم دنیا کی نوآبادیوں
میں بحیرۂ روم کے سواحل پر یونان و فونیشیا کی نوآبادیاں سب سے زیادہ
قابل ذکر ہیں فونیشیا کی بیشتر نوآبادیاں محض تجارتی مستقر تھے، مگر ان میں
(کارتھیج وغیرہ کے ایسے) مستثنیات بھی تھے، جن میں مستعمرین کی ایک بڑی جماعت
نے مستقل زراعتی طرز معاشرت اختیار کر لی تھی۔ یونان کی نوآبادیاں اس سے
وسیع تر پیمانہ پر تھیں۔ ان کا آغاز ادلاًنشانۂ قبل مسیح کے قریب ڈوریا کے
جزیرہ نمائے پیلوپونیز کے ڈوریائی حملوں سے ہوا جس کی وجہ سے بہت سے
لوگوں کو جنگ سے بھاگ کر نئے وطن کی فکر کرنا پڑی۔ اسی طرح اہل اسپارٹا
کے حملے اور اہل فارس کی یورشیں بھی وقتاً فوقتاً مفتوح قبائل کے انتشار کا
باعث ہوئیں، اور بہت سی نوآبادیاں ان سیاسی تنازعات کی وجہ سے
وقوع پذیر ہوئیں جو یونان کی پرشور شہری سلطنتوں میں ہمیشہ برپا رہا کرتے
تھے، اور جن کا نتیجہ کبھی کبھی یہ ہوتا تھا کہ کچھ اہل شہر اپنے وطن کو چھوڑ کر
بالارادہ کسی دوسری جگہ جا کر نیا شہر بسا لیتے تھے، لیکن یونانی و فونیقی نوآبادیوں
میں وہ صورت نہیں پیدا ہونے پائی جسے ہم اس زمانہ میں حکومت مستعمری
سے تعبیر کرتے ہیں۔ بیشک ایتھنز اس امر میں کامیاب رہا کہ بحر ایجین کے
جزائر میں جو شہر اس نے آباد کئے تھے ان سے کچھ نقد خراج وصول کرتا رہے
اور اپنے دعوی کی بنا اُن مقامات کے بحری تحفظ پر رکھی، مگر عام دستور
یہ تھا کہ نوآبادیوں کو اُن کے آغاز ہی کے وقت سے ایک آزاد سیاسی
ہستی تسلیم کیا جاتا تھا۔ نوآبادیاں ان آزاد اشخاص کے ترک وطن سے

عمل میں آتی تھیں، جو اپنے ساتھ حکومت خود اختیاری کے وہی حقوق لے جاتے تھے، جو اُن کے سابق وطن میں انھیں حاصل تھے۔ قدیم زمانہ میں کسی جگہ کو جائے قیام قرار دینے سے جو نوآبادیاں قائم ہوئیں ان سے کسی قدر مختلف طرز کی وہ نوآبادیاں تھیں جنھیں اہل روما نے "کالونیا" کے نام سے قائم کی تھیں۔ یہ نوآبادیاں رومانی سپاہیوں کا ان زمینوں پر آباد ہونا تھا، جو سپہ سالار فتح کے بعد انھیں عطا کرتا تھا۔ یہاں مقدم غرض یہ ہوتی تھی کہ شہنشاہی کی سرحد کی حفاظت کا انتظام ہو جائے مگر یہی نوآبادیاں اکثر ترقی کر کے دائمی مستقر بن گئیں۔

۳۔ جزائر شرق الہند کے بحری راستہ کے دریافت ہونے اور امریکہ کے انکشاف کے بعد نوآبادیوں کی وسعت۔ اسپین کا طریقہ مستعمرہ۔ زمانۂ جدید میں نوآبادیوں کے قائم کرنے کا آغاز اس وقت سے ہوتا ہے جب سے امریکہ اور جزائر شرق الہند کے بحری راستے دریافت ہوئے ہیں۔ سولھویں صدی کے آغاز کے ساتھ یورپ کے اولوالعزم اشخاص کے لئے نامعلوم ملکوں کے محیر العقول آسمان و زمین پیدا ہو گئے تھے، جہاں انھیں یہ موقع ملا کہ اپنے دریافت و انکشاف کے شوق اور نادیدہ ملکوں کی پرصعوبت سیر و سیاحت کی آرزوؤں کو پورا کریں، اپنی طمع زر کی پیاس کو بجھائیں، اپنے بادشاہ کے زیر نگین ملکوں کے بڑھانے، اور مذہب عیسوی کو دنیا کے انتہائی حصوں تک میں شائع کرنے کے پاک جذبات کی تکمیل کریں۔ اسی اولوالعزمی اور فتوحات کے زمانہ میں یہ ہوا کہ اسپین اور پرتگال نوآبادیوں کے بڑھانے کی طمع میں گرفتار ہوئے اور اس طمع میں انھوں نے نودریافت ملکوں میں اپنا تسلط جمانے اور ان سے خراج وصول کرنے کے وہ طریقے اختیار کیے جو آخر میں ان کی تباہی کا باعث ہوئے۔ اہل پرتگال نے راس امید کی طرف سے بحری راستہ نکال کر مشرق کی زرپاش تجارت کو خاص اپنے قبضہ میں کر لیا۔ وہاں ان کے تاجر بہت بڑی تعداد میں جمع ہو گئے اور انھوں نے افریقہ کے ساحل (سوفالا، زنجبار) بحر ہند کے سواحل (گوا، ملاکا وغیرہ) پر اور جزائر شرق الہند میں اپنے تجارتی

مستقر قائم کر لیے بلکہ چین و جاپان تک بھی پہنچ گئے (۱۵۴۲ء) - برازیل میں انھوں نے ایک حد تک جلا وطن یہودیوں اور خارج الملک مجرموں کو بھیجکر ایک زرعی نوآبادی قائم کر لی جس میں نیشکر کی کاشت ہوتی تھی اور پھر بہت جلد گیانا کے ساحل سے وہ غلاموں کو بھی یہاں لانے لگے - پرتگال کے امرا کو جاگیرانہ حیثیت سے زمین عطا ہوتی تھی اور اصلی باشندگان ملک پر انھیں تقریباً اختیار مطلق حاصل ہوتا تھا - اہل اسپین بھی پرتگالیوں کی طرح اولوالعزم و دلیر تھے انھوں نے اپنی توجہ شرق الہند کی طرف نہیں بلکہ غرب الہند اور وسطی و جنوبی امریکہ کی خاص سرزمین کی طرف منعطف کی - پوپ الگزنڈر ششم کے ایک فرمان (نافذہ ۱۴۹۳ء) نے بڑی شاندار فیاضی کے ساتھ تمام غیر مسیحی دنیا کو اسپین و پرتگال کے درمیان تقسیم کر دیا - اسپین کو مغربی دنیا اور پرتگال کو مشرقی دنیا عطا کی گئی - ایک معاہدہ کے ذریعہ سے ان حصوں پر نظر ثانی ہو کر برازیل اور لابراڈو، پرتگال کو مل گئے اور باقی امریکہ، اسپین کے پاس رہا - اسپینیوں نے اس خیالی دعوے کو عملی لباس پہنانے کے لیے پرزور فتوحات کا سلسلہ جاری کر دیا؛ ۱۵۱۱ء تک کیوبا، ہسپانیولا، پورٹوریکو، جمیکا، اور دوسرے جزائر بہت آسانی کے ساتھ اس کا شکار ہو گئے - مکسیکو کو کورتیز (۱۵۱۹ء - ۱۵۲۱ء) نے فتح کیا، اور پیرو جفا کار فاتح فرانسیس پزارو کے قدموں سے پامال ہوا (۱۵۲۵ء - ۱۵۳۵ء) اس کے بعد سے برازیل کے سوا تمام وسطی و جنوبی امریکہ اسپین کی قلمرو میں داخل ہو گیا -

لیکن اسپین کے طریق نوآبادی نے ابتدا ہی سے[1] ایک غلط و خود غرضانہ وتیرہ اختیار کر لیا تھا - یہ تمام ماتحت ممالک صرف فاتحین کے نفع کا ذریعہ سمجھے جاتے تھے، حقیقی حکومت خود اختیاری یا آزادی تجارت سے کوئی بحث ہی نہ تھی - مابعد کی صدیوں میں، اسپین کے نظم و نسق کا جو طریقہ رہا ہے اسے زمانہ حال کے ایک مصنف[2] نے اس طرح بیان کیا ہے کہ "نگرانی تجارت،

---

[1] تسرمان "مستعمرات یورپ" (Die Europ" aischen Kolonicn) جلد ۱، ۱۸۹۶ء

[2] پروفیسر بلیکمار (متعلقہ دفتر اشاعت شمار و اعداد ممالک متحدہ) مستعمری نظم و نسق

سوداگری، زراعت، مالیات، اجرائے محصول، قیام مجالس بلدیہ، اصلی باشندگان ملک کا انتظام، اور انضباط مذہب کے تمام قوانین کا تصفیہ وطن مادری (اسپین) میں ہوتا تھا اور یہ قوانین اس توقع کے ساتھ نوآبادیوں میں بھیجے جاتے تھے کہ نوآبادیاں خود کو انھیں قوانین کے سانچہ میں ڈھال لیگئیں۔ بادشاہ اور اس کے کارپردازوں کے احکام ہیں پر ختم نہیں ہوجاتے تھے بلکہ وطن کا دفتر نوآبادی مرکزی و مقامی حکومتوں کی نظم و ترتیب بھی کرتا تھا۔ عہدہ دار و حکمراں سب اسپین کے باشندے ہوتے تھے جو اپنے دور دست ماتحت ملکوں پر حکومت کرنے کے لیئے بھیجے جاتے تھے۔ امریکہ میں جب تک اسپین کا تسلط و غلبہ رہا ملک و مذہب کے تقریباً تمام اہم عہدوں پر اہل اسپین ہی کا تقرر ہوتا رہا۔ عدالتوں کے صدر و جج اسپین ہی سے آتے تھے، ۶۷۲ نائبان سلطنت، سپہ سالاروں اور والیان صوبجات میں سے صرف ۱۸ امریکی تھے۔ اور ۷۰۶ اساقفہ جو ان نوآبادیوں میں، حکومت کرتے تھے ان میں سے صرف ۱۰۵ اسقف باشندگان ملک سے تھے۔ عہدہ داروں کے تقرر کا یہ طریقہ اسپین کے تمام مستعمری مقبوضات میں موجودہ (انیسویں) صدی کے آخر تک قائم رہا۔ تجارت و صنعت و حرفت کے معاملات میں اسپینی نوآبادیاں بہت ہی سخت قواعد کے زیر اثر تھیں۔ وہ اسپین کے سوا کسی دوسرے ملک سے تجارت نہیں کر سکتی تھیں، اور یہ تجارت بھی صرف اسی تنظیم کے توسط سے ہو سکتی تھی جو Casa do Contratacion کے نام سے مشہور تھا، اور جسے تمام تجارت کا اجارہ حاصل تھا۔ صاف عیاں ہے کہ خود اس طریقے ہی میں، اس کی تباہی کا تخم مضمر تھا۔ انیسویں صدی کے اوائل میں اسپین کی نوآبادیوں کی بغاوت اور ان کا خود مختاری کا قائم کر لینا اسی بدباطن و کوتاہ نظر حکمت عملی کا طبعی نتیجہ تھا۔

۴۔ سترھویں اور اٹھارھویں صدی میں انگلستان

بقیہ حاشیہ صفحہ گزشتہ:- (Colonial Administration) سنہ ۱۹۰۱ء۔

و فرانس کی مستعمری حکمت عملی:۔ انگلستان و فرانس اگرچہ بحری تحقیقات و انکشافات سے میدان میں آگے قدم بڑھا چکے تھے (کیبٹ د ۱۴۹۷ء۔ کارٹی ایر ۱۵۳۴ء) مگر ان کی امریکی نو آبادیوں کے قیام کا تعلق سترھویں صدی سے ہے۔ شامپلین کے (۱۶۰۹ء میں) دریائے سنت لارنس کے کنارے مستقل مستقر قائم کرنے اور (۱۶۲۰ء میں) آباد زائرین کے ورود کے ساتھ نیو فرانس و نیو انگلینڈ کی بنا پڑی، ۱۶۰۶ء میں ورجینیا کمپنی، کے عطائے منشور کے وقت سے جنوب کی زراعتی نو آبادیوں کا آغاز ہوا۔ بحر اوقیانوس پر انگریزی نو آبادیوں کے ترقی و سر سبزی حاصل کرنے کا باعث انگریزی حکومت کی سیاسی دوربینی سے زیادہ اس کی خوبی قسمت کی وجہ سے ہوا مستعمرین کے مستند اوصاف جس میں مذہبی مفرورین کے اعلیٰ مقصد اور اولوالعزم اشخاص کی شجاعت سے اور زور پیدا ہو گیا تھا، یہ امور ان کی کامیابی کے بہت بڑے معاون ثابت ہوئے۔ آباد کاروں کا حکومت خود اختیاری کا سیاسی حق حاصل کر لینا حکومت انگلستان کے ارادی فعل سے نہیں بلکہ اس کی غفلت سے ہوا۔ ۱۶۲۹ء میں خلیج میساچوسٹس کی کمپنی کو جو منشور عطا ہوا وہ ایک قسم کی تجارتی دستاویز تھی جو تجارتی کمپنی کے چلانے اور اس کے نظم و نسق کے درست رکھنے کے لئے دی گئی تھی۔ وہ سیاسی نظام حکومت کی صورت میں اس وقت مبدل ہوئی جب خود کمپنی اور اس کے عہدہ دار سواحل امریکہ پر منتقل ہو آئے۔ سترھویں صدی میں عام انگریزوں نے اس مستعمری شہنشاہی کی عظمت و وقعت کا خواب بھی نہیں دیکھا تھا جو ان کی قسمت میں لکھی تھی۔ اس معاملہ میں ان کی حکمت عملی فرانس کی حکمت عملی سے بالکل ہی مغائر تھی۔ فرانسیسی حکومت نے بہت پہلے ہی سے امریکہ میں نئی آبادی قائم کرنے کے وسائل و امکانات کو سمجھ لیا تھا۔ انھوں نے براعظم کے اندرونی حصص تک پہنچنے کے لئے سنٹ لارنس اور مسیسپی دریاؤں کی قدر و قیمت کا اندازہ کر لیا تھا، اور ایک ایسی وسیع شہنشاہی کی بنا ڈال دی تھی جو انگریزوں کے کنار بحر اوقیانوس کے تنگ و محدود مقبوضہ کو ہر طرف سے گھیر لے۔ انگریزی حکومت نے سترھویں صدی میں اپنے توابع کو اس قدر کم

مددی جو بمنزلۂ نہ دینے کے تھی، لیکن اہل فرانس اول ہی سے نیو فرانس کے معمور کرنے کے لئے روپیہ اور جہاز سے تیار رہتے تھے، تاریخ کے ستم ظریفانہ کاموں میں سے ایک کام یہ بھی ہے کہ یہ وسیع شہنشاہی جسے فرانس نے اس طرح تعمیر کیا تھا جنگ سکا یا لسنہ پلیٹ جانے سے تاج برطانیہ کے ہاتھ میں چلی گئی، لیکن سترھویں صدی کے ختم ہونے سے قبل ہی امریکی نوآبادیاں اپنی آبادی کی ترقی اور اپنے وسائل کے نشو ونما کے باعث ایک خاص اہمیت حاصل کرنے لگی تھیں۔ نوآبادی کی تجارت نے مادر وطن کے تاجروں کے لیئے حصول منفعت کا ایک نیا میدان کھول دیا تھا اور انگلستان و فرانس کی دیرینہ جنگ وجدل کے لئے ایک اور ہڈی پھینک دی تھی۔ برطانوی حکومت اگرچہ اپنے ابتدائی آبادکاروں کی سیاسی حیثیت کے متعلق لاپروائی سے کام لیتی رہی مگر نوآبادیوں کی روزافزوں تجارت کے متعلق اس نے اسپین کی روش سے بہت کچھ ملتی جلتی روش اختیار کی، اور ایسا ہی فرانسیسیوں نے بھی کیا جن کی مستعمری تجاویز میں یقیناً یہ امر بھی شامل تھا کہ ان مقبوضات کی قدرتی دولت سے مادر وطن کو نفع پہنچایا جائے۔ بہر حال چارلس دوم ہی کے زمانہ میں قوانین[1] جہازرانی کی رو سے نوآبادیوں کی تجارت پر بندشیں عائد ہو گئی تھیں۔ ان میں سے (۱۶۶۰ء کے) سب سے پہلے قانون کی رو سے غیر ملکی جہازات نوآبادیوں کے ساتھ تجارت کرنے سے ممنوع قرار دیئے گئے تھے۔ نوآبادی سے شکر، تمباکو، روئی، تیل، اور دوسری مصرحۂ قانون اشیا صرف انگلستان یا کسی انگریزی مقبوضہ کو بھیجی جا سکتی تھیں۔ علاوہ ازیں غیر ملکی اشخاص کسی انگریزی نوآبادی میں تجارت کا

---

[1] قوانین جہازرانی کے مطالب اور نوآبادیوں کے متعلق برطانیہ کی مستمرہ حکمت عملی کے متعلق ایجرٹن کی نوآبادیوں کی برطانوی حکمت عملی کی مختصر تاریخ (Short History of British Colonial Policy) دیکھنا چاہیئے جو درحقیقت ایک بہت ہی قابل تعریف کتاب ہے۔

کام بھی نہیں کرسکتے تھے۔ ۱۶۶۳ء کے ایک نئے قانون نے اس تجارت سے ان تمام جہازوں کو بھی خارج کر دیا، جو غیر ممالک میں تیار ہوئے ہوں۔ ۱۶۶۴ء کے قانون کے بموجب یورپ کے تیار شدہ مال کے لئے یہ قید لگا دی کہ اگر وہ انگریزی جہازمیں بھی بار کیئے جائیں تو بھی نو آبادیوں کو روانہ کرنے کے قبل انھیں انگلستان میں اُتارنا چاہیئے۔ آخر میں ۱۶۷۲ء کے قانون نے یہ قرار دیا کہ ایک نو آبادی سے دوسری نو آبادی کو جو مال جائے اُس پر وہی محصول کروڑگیری لگایا جائے جو انگلستان میں آنے کی صورت میں لگایا جاتا۔ جہازرانی کے یہ وہ مشہور قوانین ہیں جن پر اٹھارھویں صدی میں انگریزوں کی حکمت عملی کی بنا قائم تھی۔ یہ ضرور تھا کہ جہاں وہ بالکل ناقابل برداشت ہوجاتے تھے وہاں مستعمرین کے ساتھ مراعات کرکے ان میں اعتدال پیدا کر دیا جاتا تھا چنانچہ پرتگال اور نیو انگلینڈ کے درمیان شراب اور مچھلی کی تجارت مستثنیٰ کر دی گئی تھی۔ دوسری طرف ان قوانین کو دوبارہ پر زور طور پر عمل میں لانے کے لئے اٹھارھویں صدی کے اوائل میں پھر متعدد قوانین نافذ کیئے گئے۔ اس قسم کا تجارتی ضابطہ اگر زمانۂ جدید کی کسی نو آبادی پر عائد کیا جائے تو وہ ایک بلائے بے درماں معلوم ہوگا، لیکن ان قوانین کی حمایت میں یہ کہا جا سکتا ہے کہ انھوں نے برطانیہ اور نو آبادیوں کی جہازرانی کی ترقی میں مدد دی اور اس طرح مادر وطن اور نو آبادی دونوں کی قومی محافظت کے لئے کارآمد ثابت ہوئے۔ یہ بھی صحیح ہے کہ تجارت پر جو قیود عائد کیئے گئے تھے وہ نو آبادیوں پر اس درجہ گراں نہیں تھے جیسا اب خیال کرنے سے معلوم ہوتے ہیں، قانون کے اثر سے بچ نکلنا عام بات تھی اور تجارت کا طبعی رُخ بھی ہر طور پر جزائر برطانیہ ہی کی طرف تھا، لیکن اٹھارھویں صدی میں برطانیۂ عظمیٰ نے نو آبادیوں میں تیاری مال کے متعلق جو قوانین نافذ کیئے انکی حمایت میں بہت ہی کم کچھ کہا جا سکتا ہے، ۱۷۱۹ء کے برطانوی دارالعوام کی قرارداد کے الفاظ یہ تھے کہ "مصنوعات اگر نو آبادیوں میں تیار کیئے جائینگے

توپھر نوآبادیوں کا انحصار برطانیۂ عظمی پر کم ہوجائے گا" اس خیال کے بموجب
اسی سال ایک قانون کی رو سے امریکی نوآبادیوں میں لوہے کی ہر قسم کی
صنعت کی ممانعت کردی گئی، مگر خوش قسمتی سے اس قانون کے صرف
ایک ہی جزو پر عمل کیا گیا، لیکن یہ سب کچھ کہنے کے بعد بھی تجارتی درحقیقت
قواعد کے تمام مجموعۂ ضوابط کو اہل یورپ کی اس غلطی عادت کا نتیجہ سمجھنا
چاہیئے کہ وہ اپنی نوآبادیوں کو محض اپنی تجارت کا ایک ذریعہ سمجھتے ہیں در
بس مسٹر لیکی کہتے ہیں کہ "انگریزوں کے تجارتی قوانین کی بالارادہ خود غرضی
مادر وطن اور اس کی نوآبادیوں کے درمیان ایک خندق کھود رہی تھی جس کا
لازمی نتیجہ یہ ہونا تھا کہ جب موخر الذکر کو کافی قوت حاصل ہو جائے تو پھر
دونوں میں انفراق ہو جائے۔

۵ - انقلاب امریکی:۔ انگلستان اور اس کی امریکی نوآبادیوں
میں جو تنازعہ برپا ہوا اور جس کا انجام نوآبادیوں کی آزادی پر ہوا وہ
حکومت مستعمری کے ارتقا میں سب سے زیادہ اہم واقعہ ہے۔ اس نے
ان کے نظم و نسق کی سب سے اولین شرط کو دنیا پر ظاہر کردیا یعنے کوئی
متمدن نوآبادی جس کے ذرائع وسیع اور جس کی آبادی ترقی پذیر ہو دائمی
طور پر سیاسی تولیت کی حالت میں نہیں رکھی جاسکتی۔ اگرچہ فی الفور نہیں مگر
آخر میں آکر اسی کی وجہ سے انگلستان کو مستعمری تفرد کی حکمت عملی اختیار کرنا پڑی۔
پہلے جو کام محض غفلت کی وجہ سے ہوا اس پر اب تجربہ نے مہر تصدیق لگادی۔
تاہم جیسا کہ ہر ایک تنازعہ میں ہوتا ہے اس میں بھی بالیقین مسئلہ متنازعہ کے
دو پہلو تھے، ایک طرف ایک آزاد قوم کا سیاسی تحکم اور "محصول بلا نمایندگی"
کے خلاف بہت بجا اعتراض تھا، ("محصول بلا نمایندگی" ایسا فقرہ ہے
جس کا سننا تک اینگلوسیکسن لوگوں کے کانوں کو گوارا نہیں ہے) دوسری طرف

---

[1] ڈبلیو۔ ای۔ ایچ۔ لیکی اٹھارھویں صدی کی تاریخ انگلستان (History of England in the Eightienth Centuy) جلد سوم باب دوازدہم۔

سلطنت کی حفاظت کی شدید ضرورتیں تھیں[1]۔ قومی مورخوں کی حب الوطنی نے مدت سے اس مسئلۂ متنازعہ کے ایک نہ ایک پہلو کو تاریکی میں ڈال رکھا ہے، اب ڈیڑھ صدی کے گزر جانے کے بعد یہ ہو سکتا ہے کہ زیادہ صاف طور پر اس مسئلہ پر نظر ڈالی جا سکے۔ شہنشاہی محصول جس صورت میں عائد کیئے گئے تھے، اس سے اہل امریکہ کی مقاومت و مخالفت کے حق بجانب ہونے میں کسی طرح کا شک و شبہہ باقی نہیں رہتا ہے مگر اس کے ساتھ ہی نوآبادیوں نے شہنشاہی مالیات کے پریشاں کن مسئلہ کے متعلق جیسی خودغرضانہ سرد مہری و لاپروائی اختیار کی تھی وہ بھی بجائے خود ناروا تھی۔ بیدر دنکتہ چینیوں نے اس کہنے میں بھی تامل نہیں کیا ہے کہ اہل امریکہ محصول نمایندگی" سے متنفر و مخالف نہیں تھے بلکہ وہ سرے سے محصول ہی کے خلاف تھے، خواہ کسی صورت میں اور کسی کے اقتدار سے ہو۔ وطن و نوآبادی دونوں جگہوں میں غیر طاقتوں کے مقابلہ میں برطانوی رعایا کی حفاظت کا بہت سخت بار شہنشاہی خزانہ پر پڑ رہا تھا۔ فرانس کی مسلسل لڑائیوں نے جو امریکی آباد کاروں میں شاہ ولیم کی جنگ (۱۶۸۹ء۔ ۱۶۹۷ء) ملکۂ این کی جنگ (۱۷۰۲ء۔ ۱۷۱۳ء) شاہ جارج کی جنگ (۱۷۴۴ء۔ ۱۷۴۸ء) اور فرانسیسی جنگ (۱۷۵۶ء۔ ۱۷۶۳ء) کے ناموں سے مشہور تھیں، قومی قرضہ کو وحشتناک حد تک بڑھا دیا تھا۔ ۱۷۰۲ء میں اس کی مقدار سوا کرور پونڈ سے کچھ ہی اوپر تھی، مگر صلح پیرس (۱۷۶۳ء) کے وقت یہ رقم تیرہ کرور بیس لاکھ تک پہنچ گئی تھی۔ اس میں سے بہت بڑی مقدار امریکی مقبوضات کی محافظت میں صرف ہوئی تھی یہ صحیح ہے کہ نوآبادیوں نے اپنے

---

[1] اس مسئلۂ متنازعہ میں انگریزی جانب کی بحث لیکی کی تاریخ (اٹھارھویں صدی کی تاریخ انگلستان) (History of England in the Eightieenth Century) جلد سوم باب دوازدہم اور ایجرٹن کی "نوآبادیوں کے متعلق برطانوی حکمت عملی کی مختصر تاریخ" (Short History of British Colonial Policy) باب دوم دیکھنا چاہیئے۔

طور پر غیر مساوی تناسب کے ساتھ امریکہ میں روپیہ اور آدمی سے برطانوی سپاہ کی مدد کی تھی چنانچہ نو آبادی ہی کی ایک مہم میں ۱۷۴۵ء میں لوئس برگ پر قبضہ ہو گیا اور جو رقم اس میں صرف ہوئی تھی اس کا کچھ حصہ برطانیۂ عظمی کے پارلیمنٹی عطیہ سے واپس مل گیا مگر اس محافظت میں نو آبادیوں کی امداد بلے ترتیب وغیر مساوی تھی۔ نو آبادیوں سے جب فوری خطرہ کا اثر دور ہو جاتا تھا تو وہ ہر قسم کی ذمہ داریوں سے پہلو تہی کرنے لگتی تھیں۔ شاہ جارج کی جنگ کے دوران میں نیو یارک کی مجلس ملکی کسی طرح بھی ملتفت نہ ہوئی۔ پہلے تو اس نے محافظت کے لیئے ہاتھ پاؤں ہلانا ہی نہ چاہا، اس کے بعد لوئس برگ کی مہم کے لیئے ایک رقم تو دی مگر آدمی بھیجنے کے لیئے وہ اب بھی آمادہ نہ ہوئی۔ اس قسم کی سہل انگاری نیو جرزی کے خمیر ہی میں داخل ہو گئی تھی۔ چونکہ وہ ہر طرف دوسری نو آبادیوں سے گھری ہوئی تھی، اس لیئے وہ سرحدی جنگ و جدل کی واقعی تباہیوں سے محفوظ تھی اور اس وجہ سے وہ عام محافظت میں معتد بہ مدد دینے کے لیئے کبھی بھی آمادہ نہیں ہوتی تھی۔ ملکۂ این کی جنگ میں یہاں کی مجلس ملکی نے فوجی جمعیت کی تیاری کو روکنے میں بجد کوشش کی اور صرف ایوان کو بھر دینے سے ہی وہ مجبور ہوئی۔ شاہ جارج کی جنگ میں امداد دی گئی مگر جنگ فرانس کی آخری عظیم الشان جد و جہد کے مواقع پر نیو جرزی کی خاموشی جرم کی حد تک پہنچ گئی[۱]۔ یہ مثالیں شاذ و اتفاقیہ نہیں ہیں بلکہ مستعمری حکومتوں سے بالاتفاق کام لینے میں ہمیشہ ہی مشکلات در پیش رہتے تھے، مسٹر لیکی صورت حالات کو اس طرح بیان کرتے ہیں کہ "امریکی فوج کے قیام کے لیئے روپیہ وصول کرنے کی غرض سے کم از کم سترہ نو آبادیوں کی مجالس ملکی کی منظوری حاصل کرنے کی ضرورت ہوتی تھی۔ ان شرائط کے پورا کرنے کی کوشش جیسی مایوس کن ہے وہ ظاہر ہے۔ اگر ایک عظیم الشان جنگ کے مصائب و آلام کے وقت میں نو آبادیوں کو متفقاً کام کرنے پر مائل کرنا

---

[۱] لاج "انگریزی مستعمرات امریکہ کی مختصر تاریخ" باب چہاردہم۔

ناممکن ہو، اگر جنوبی نوآبادیاں فرانس کے خلاف شمالی نوآبادیوں کی جدوجہد میں مدت تک مدد دینے سے اس وجہ سے انکار کرتی رہیں کہ وہ خود اس خطرے سے بہت دور ہیں، اگر جنوبی کردلینا کو کسی نہ کسی طرح جنگ کے لئے کچھ سپاہ مہیا کرنے پر آمادہ کیا جائے تو وہ اس میں یہ شرط لگا دے کہ اس سپاہ سے خود اس ریاست کے اندر کام لیا جائے گا، اگر انڈین قوم ورجینیا و پنسلوینیا میں تباہی برپا کر رہی ہو، اور نیو انگلینڈ خاموش دیکھتا رہے یا برائے نام کچھ مدد کردے تو پھر اس امر کی کیا توقع ہوسکتی ہے کہ یہ نوآبادیاں امن کے زمانہ میں ایک انگریزی فوج کے قیام کے لئے باتفاق یکدگر خود اپنے اوپر یکساں و متناسب محصول عائد کریں گی؟" پس اس طرح جس مالی دشواری سے دوچار ہونا پڑا تھا وہ ایک حقیقی دشواری تھی، البتہ تاج برطانیہ کی غلط روش سے اس میں بہت کچھ اضافہ ہوگیا، مادر وطن اور نوآبادیاں اب ایک ناقابل انفصال حد پر پہنچ گئی تھیں۔ موجودہ بنیاد پر اب مزید تعلقات کا قائم رہنا ممکن نہیں تھا، اس کا ایک ہی حل ہوسکتا تھا کہ شہنشاہی کے ممالک مختلفہ کے تعلقات باہمی پر سب مل کر مشترکہ نظر ثانی کریں لیکن انگریزی نظم و نسق کی کاہلانہ حماقت اور نوآبادیوں کی ارادی خود غرضی اور باہمی رقابت نے اسے ناممکن بنا دیا تھا۔[1] اس طرح جو حالت پیدا ہوگئی تھی تاریخی اعتبار سے اس کی اہمیت کا کماحقہ سمجھنا نہایت ضرور ہے کیونکہ برطانیہ اور اس کی نوآبادیوں کے باہمی مالی تعلقات کا مسئلہ اس صدی میں پھر پیدا ہوگیا ہے، اور اس وقت تک اس مسئلہ کا کوئی قطعی حل نہیں مہیا ہوا ہے۔

---

[1] سنہ ۱۷۵۴ء کی آلبنی والی کانگریس کی تجویز کا مسترد ہونا، جسے مادر وطن اور نوآبادیاں دونوں نے نامنظور کردیا تھا، نوآبادیوں کے متعدد دوراندیش گورنروں (والیوں) کا اتحاد و مشترکہ محصول کی ضرورت کو تسلیم کرنا، گورنر (والی) پاؤنال کا ایک مجوزہ شہنشاہی محصول کردرگیری کی تجویز پیش کرنا، یہ سب اس زمانہ کے آثار میں شمار ہوسکتے ہیں۔

۶- انیسویں صدی میں برطانیہ کی مستعمری حکمت عملی میں تغیر

حکومت خود اختیاری کا قیام: — اوپر جو کچھ کہا گیا ہے اس سے یہ نہ سمجھنا چاہیئے کہ انقلاب امریکی کے بعد نوآبادیوں میں حکومت خود اختیاری کا طریقہ فوراً ہی جاری ہو گیا تھا، بلکہ بر وقت یہ معاملہ کسی قدر برعکس ہو گیا تھا۔ بادشاہ اور اس کے وزرا نے اپنے مستعمری طریقوں کی بربادی کو اسی آزادی سے منسوب کیا جو نوآبادیوں کی مجالس ملکی کو حاصل تھی اور اس لیئے وہ توابع پر اپنی گرفت کو اور سخت کرنے کی طرف مائل ہو گئے۔ سنہ ۱۷۷۴ء کے قانون کیوبک کے بموجب کناڈا میں بغیر انتخابی مجلس کے شاہی حکومت قائم کی گئی اور صرف تاج کی نامزد کردہ ایک کونسل مقرر ہوئی۔ یہاں تک کہ پٹ کے سنہ ۱۷۹۱ء والے قانون نظام حکومت میں اہل کناڈا کو جس حد تک آزادی عطا کی گئی تھی اور جس سے وفاداروں کی خیر سگالی کا عوض کرنا مقصود تھا، وہ صرف اتنی تھی کہ دونوں صوبوں میں ایوان ادنیٰ کے ارکان کے انتخاب کا حق اہل کناڈا کو عطا کیا گیا تھا۔ گورنر (والی) اگزیکیٹو کونسل (مجلس عاملہ) اور مجلس وضع قوانین (یعنے ایوان اعلیٰ) سب کے سب بدستور بادشاہ کے مقرر کردہ ہوتے تھے۔ یہی حال شمال امریکہ کی نوآبادیوں کا بھی تھا (نوا اسکوشیا، باربیڈوس، جمیکا، برمیوڈا وغیرہ) جن نوآبادیوں کو پہلے سے کسی قدر حکومت خود اختیاری حاصل تھی، ان کو اس حق سے محروم نہیں کیا گیا تھا مگر (ٹرینیڈاڈ وغیرہ کی) جدید حاصل شدہ نوآبادیاں حکومت شاہی کے تابع رکھی گئی تھیں۔ کیپ کالونی (نوآبادی راس امید) جو سنہ ۱۸۱۵ء میں قطعی طور پر تاج انگلستان کے حوالہ کر دی گئی تھی، وہ سنہ ۱۸۳۵ء تک فوجی حکومت کے تحت میں رکھی گئی۔ اس کے بعد بھی جو ملکی حکومت قائم کی گئی وہ بھی نامزد کردہ تھی، انتخابی نہیں تھی۔ کسی تعزیری نوآبادی میں تو حکومت خود اختیاری کا کوئی سوال ہی نہیں تھا، اس لیئے آسٹریلیا ایک مدت دراز تک تاج کے تابع رہی، مگر بایں ہمہ انقلاب امریکی نے جو سبق دیدیا تھا وہ بے اثر نہیں رہا۔ جدید نوآبادیاں جب آبادی و اہلیت میں ترقی کرنے لگیں تو

اس رائے کو قوت حاصل ہوتی گئی کہ انصاف و مصلحت دونوں کا اقتضا یہ ہے کہ وہ اپنے معاملات کا خود انصرام و انتظام کریں۔ تجارتی اصول سے بھی نو آبادیوں کی آزادی کو ان کی غلامی سے زیادہ نفع بخش خیال کیا گیا، علمائے اقتصادیات کے عقائد مسلمہ کی وجہ سے (جو اواسط انیسویں صدی میں حکومت انگریزی کے سرکاری عقائد بن گئے تھے) اولاً (۱۸۴۶ء میں) آزاد تجارت کا رواج ہوا اور بعد ازاں قوانین جہازرانی کا جو کچھ اثر باقی رہ گیا تھا وہ بھی (۱۸۴۹ء میں) برطرف کر دیا گیا۔ اس کے قبل ہی (۱۸۳۷ء میں) کناڈا کی شدید بغاوت اور لارڈ ڈرہم کی رپورٹ نے جس میں بہت زور کے ساتھ ذمہ دار حکومت کے قائم کرنے کی سفارش کی گئی تھی، موجودہ طریق کے خطرات کی طرف عام توجہ منعطف کر دی تھی ۱۸۴۰ء کے قانون اتحاد نے (جس کے بموجب بالائی و نشیبی کناڈا باہم ملا کر ایک کر دیئے گئے تھے) پارلیمنٹی حکومت خود اختیاری کے اصول کو رائج کیا[۱]۔ دوسرے دس برس کے ختم ہونے کے اندر ہی اندر یہی حق آزادی، برطانوی شمال امریکہ کے دوسرے صوبوں تک بھی وسیع کر دیا گیا، (چنانچہ نو اسکوشیا اور نیو برنسوک کو ۱۸۴۸ء میں اور جزیرہ پرنس اڈورڈ کو ۱۸۵۱ء میں اور نیو فاؤنڈ لینڈ کو ۱۸۵۵ء یہ حقوق عطا کیے گئے) علاوہ ان کے دوسری نو آبادیاں، جو اس قابل تھیں وہ بھی اس حق سے محروم نہ رہیں[۲]۔

---

[۱] جے۔ ال۔ مارلین "تفوق برطانوی اور کناڈا کی حکومت خود اختیاری" (British Supremacy and Canadian Self Government)

[۲] ۱۸۵۶ء کی تشریح کے موافق نیوزیلینڈ کو حکومت خود اختیاری کا حق ۱۸۵۲ء کے قانون کے بموجب مل گیا تھا۔ نیو ساؤتھ ویلز اور وکٹوریا کو ۱۸۵۵ء میں، آسٹریلیا اور تسمانیہ کو ۱۸۵۶ء میں، کیپ کالونی (نو آبادی راس امید) کو ۱۸۷۲ء میں اور مغربی آسٹریلیا کو ۱۸۹۰ء میں یہ حقوق عطا ہو گئے۔

حکومت خود اختیاری کے عطا کرنے کے وقت اور اس کے عین بعد کے کچھ زمانہ تک نو آبادیوں کے متعلق انگلستان میں جو روش اختیار کی گئی اس کو نظر غائر سے دیکھنا دلچسپی و استفادہ سے خالی نہیں ہے۔ سب سے اول یہ کہ زمانۂ موجودہ کی سامراجی حکمت عملی کے بارے میں دو اہم مسئلے جو بہت ہی دلچسپ ہیں، یعنے مادر وطن سے نو آبادیوں کے درآمد و برآمد کے تعلقات اور شہنشاہی مدافعت کا مسئلہ یہ دونوں بالکل ہی نظر انداز کردیئے گئے تھے۔ اس زمانہ میں جو خیالات رائج تھے ان کے لحاظ سے محصول درآمد و برآمد کے مسئلہ کا نظر انداز ہوجانا ایک بالکل ہی متوقع امر تھا۔ ایسا معلوم ہوتا تھا کہ رفتار زمانہ نے اس مسئلہ کو خود طے کردیا ہے اور انیسویں صدی کے اوسط میں آزاد تجارت کے خوش فکر حامی یہ سمجھتے تھے کہ محصول درآمد و برآمد کی دیواریں بہت جلد دنیا سے ناپید ہوجانے والی ہیں۔ اس لیئے یہ امر سرے سے غیر ضروری معلوم ہوتا تھا کہ آزاد تجارت کی نسبت یا سلطنت متحدہ اور اس کے توابع کے درمیان کسی طرح کے اتحاد محصول کردرگیری کے متعلق کوئی شرط قائم کیجائے۔ دوسرا مسئلہ شہنشاہی مدافعت کا بھی نظر سے رہگیا، شاید اس کی وجہ خود اس کے حل کرنے کی مشکلات ہوں یا شاید یہ سبب ہو کہ دور امن کی نسبت بہت قوی امیدیں قائم ہوگئی تھیں لیکن جو روش اختیار کی گئی تھی اسے ہر جگہ پسند نہیں کیا گیا۔ اس سے جو مشکلات پیدا ہونے والی تھیں ڈزریلی نے انھیں اپنی مخصوص دور بینی سے پہلے ہی سمجھ لیا تھا، چنانچہ ۱۸۷۲ء میں اپنی ایک تقریر کے دوران میں اس نے اس غلطی کا صاف اعلان کردیا اور کہا "حکومت خود اختیاری شہنشاہی استحکام کی وسیع حکمت عملی کے جزو کے طور پر عطا ہونا چاہیئے تھی، یعنی اس کے ساتھ شہنشاہی محصول درآمد و برآمد کا اصول اور ایک فوجی ضابطہ بھی شامل کیا جانا چاہیئے تھا جس میں قطعی طور پر وہ ذرائع اور ذمہ داریاں درج کیجاتیں جن کے بموجب نو آبادیوں کی مدافعت کیجاتی اور اگر ضرورت ہوتی تو یہ ملک خود نو آبادیوں سے امداد طلب کرسکتا۔"

مگر انگریزوں کی قوم کا نوآبادیوں کی حکومت کو برضا و رغبت خود آبادکاروں کے ہاتھ میں چھوڑ دینے کا اصلی راز یہ ہے کہ برطانوی نوآبادیوں کی "کملی قسمت" کی نسبت جو نیا خیال پیدا ہو چلا تھا اسے وہ محسوس کرنے لگے تھے[1] ممالک متحدۂ امریکہ کے عروج و ترقی نے یہ بتا دیا ہے کہ وہ تمام بڑے بڑے توابع جو روشن خیال و ترقی پذیر باشندوں سے معمور ہیں ان کا آیندہ حشر کیا ہوتا ہے۔ حصول آزادی صرف وقت کا سوال رہگیا تھا اور ملک مادری کا فرض تھا کہ وہ ذمہ دار حکومت کے طور و طریق کے متعلق نوآبادیوں کو صحیح سیاسی تعلیم دے اور جب وقت مقررہ آجائے تو امن و آشتی کے ساتھ ان کو علیحدہ ہوجانے دے۔ مینچسٹری فرقہ کے اقتصادی جو انگلستان کے اقتدار ملکی کے علاوہ کسی امر کا لحاظ کرنا نہ جانتے تھے، وہ بری و بحری افواج کے اخراجات خطیر کے خلاف تھے۔ ان کی ہمدردی تمام دنیا کے ساتھ تھی اور وہ واقعی طور پر یہ یقین کرتے تھے کہ تمام دنیا ایک اتحاد تجارتی حلقے کے اندر آجائے گی، انھوں نے اس معاملہ میں بہت زور کے ساتھ عوام کے خیالات کو مشتعل کر دیا تھا۔ اُس زمانہ میں جو خیالات شائع تھے ان پر اب اس زمانہ میں نظر ڈالنے سے بڑی حیرت ہوتی ہے۔ سر ایف راجرس (لارڈ بلیشفرڈ) نے جو گیارہ برس (سنہ ۱۸۶۰ء۔ سنہ ۱۸۷۱ء) تک نوآبادیوں کے مستقل نائب وزیر رہے تھے کچھ دنوں بعد (سنہ ۱۸۸۵ء میں) اپنے اس وقت کے خیالات ان الفاظ میں ظاہر کیئے ہیں۔ "میں ہمیشہ یہ یقین کرتا رہا ہوں کہ ہماری نوآبادیوں کی قسمت میں آزادی لکھی ہوئی ہے اور یہ یقین اس درجہ مستحکم و راسخ ہوگیا تھا کہ مجھے یہ ممکن ہی نہیں معلوم ہوتا تھا کہ کوئی شخص سنجیدگی کے ساتھ اس کے خلاف رائے قائم کر سکتا ہے۔ پس اس خیال مذکورۂ بالا کی موجودگی میں، وزارت نوآبادی کا فرض یہی ہے کہ وہ ایسی طمانینت حاصل کرنے کی کوشش کرے کہ جب تک ہمارے تعلقات

---

[1] اس مبحث کے دلچسپ تفصیلات کے لیئے بی ہالینڈ کی تصنیف "اقتدار اعلی و آزادی" (Imperium et Libertas) دیکھنا چاہیئے۔

قائم رہیں وہ دونوں فریق کے لیئے سود مند ثابت ہوں اور جب علٰحدگی کا وقت آئے تو جہاں تک ممکن ہو یہ علٰحدگی صلح و آشتی کے ساتھ ہو"۔ اس قسم کے خیالات مستعمری تاریخ کے سنہ ۱۸۴۰ء و سنہ ۱۸۶۰ء کے درمیانی دور میں بہت ہی عام تھے۔ پین نے اپنی تصنیف "تاریخ نو آبادیات یورپ (Payne : History of European Colonies) سنہ ۱۸۷۷ء میں جو انگریزی مدارس کی تعلیمی ضروریات کے لیئے تیار کی گئی تھی، لکھا ہے کہ "کناڈا اور وکٹوریا کے تعلقات انگلستان سے اس قدر خفیف ہیں کہ ان کا منقطع ہو جانا کچھ بھی باعث اندیشہ نہ ہونا چاہیئے، اور جب یہ انقطاع واقع ہوگا اس کا کچھ احساس بھی نہ ہوگا"۔ درحقیقت اس قسم کے خیالات اور ان جذبات میں جو اب مادر وطن اور اس کے توابع کے تعلقات کی بابت برطانیۂ عظمی اور نو آبادیوں میں موجزن ہیں ایک فرق عظیم نظر آتا ہے، مگر اس نئے اصول شہنشاہیت اور اس کے سیاسی نتائج پر بحث کرنے کے قبل یہ بہت ہی مناسب ہوگا کہ حکومت کے ان مختلف طریقوں پر مختصراً نظر ڈال لی جائے جو اس وقت سلطنت متحدہ کے مستعمری مقبوضات میں رائج ہیں۔

۷۔ مستعمری نظم و نسق کے متعلق برطانیہ کا موجودہ طور و طریق:-

پہلے ہمیں ان عام اصول پر غور کرنا چاہیئے جو برطانیہ کے مستعمری مقبوضات کے انتظام میں اختیار کیئے گئے ہیں۔ بعض اشخاص ضرور اس کے منکر ہوں گے کہ اس معاملہ میں کسی عام اصول سے کام لیا جا رہا ہے کیونکہ یہ امر فی نفسہ برطانوی ادارات کے منافی ہے کہ کسی رسمی اور پہلے سے مقرر کیئے ہوئے طریقہ پر کام کیا جائے بلکہ جو طریقہ بھی اختیار کیا جاتا ہے وہ وہی ہوتا ہے جس پر عادتاً کام چلنے لگتے ہیں اور اس کی بنا نظم و نسق کے کسی عملی و مکمل طور و طریق کے بجائے زیادہ تر تجربہ پر مبنی ہوتی ہے۔ برطانوی نظم (اگر اس لفظ کا استعمال کرنا جائز ہو) میں حکومت خود اختیاری کا کوئی حتمی و قطعی حق تسلیم نہیں کیا جاتا۔ بالفاظ لارڈ گرے[1]

---

[1] لارڈ گرے، مستعمری حکمت عملی۔ (Colonial Policy) سنہ ۱۸۵۳ء۔

اس کے پیش نظر یہ ہوتا ہے کہ "جب باشندگان ملک میں اس قدر تہذیب و تمدن آجائے کہ وہ مفید طور پر خود اپنے اوپر حکومت کرسکیں تو انھیں حکومت خود اختیاری کا حق دیدینا چاہیئے" اور جہاں یہ صورت نہو اور جن نوآبادیات اور توابع کے باشندے اس درجہ جاہل و غیر متمدن ہوں کہ وہ خود اپنا انتظام کرنے کی قابلیت نہ رکھتے ہوں وہاں ایک منصفانہ و بے لوث نظم و نسق کا انتظام کردیا جائے"۔ اس لیئے یہی مسلم ہے کہ جس نوآبادی میں جو صورت حکومت کی اختیار کیجائے وہ وہاں کے خاص حالات موجود الوقت کے موافق ہونا چاہیئے۔ آبادی کی قومیت، عادت و خصائل و شمائل، ان کی تعداد، ان کے مدارج تہذیب، ملک کی وسعت اور (جزائر وغیرہ کے ایسے مقام میں) شہنشاہی مدافعت کے لیئے اس جگہ کی فوجی اہمیت کے امکان کے موافق اس میں فرق ہونا چاہیئے۔ ان شرائط و قیود کے ساتھ یہ اصول جاری ہے کہ جس نوآبادی میں سفید رنگ متمدن باشندوں کی کثرت غالب ہو وہاں کامل تفردی حکومت عطا کردینا چاہیئے، اور دوسری نوآبادیات کو اس حد تک حکومت خود اختیاری دینا چاہیئے، جس حد تک حالات و وقت کا صحیح صحیح اقتضا ہو۔ آیندہ کی حکومت خود اختیاری کے لیئے سیاسی تعلیم کا اصول بھی تسلیم کیا جاتا ہے (جیسا کہ ہندوستان میں منتخبہ بلدی مجالس کی صورت میں نظر آتا ہے) تاہم ہر نوآبادی میں تاج کے لیئے نگرانی کے کچھ اختیار محفوظ رہتے ہیں۔ نوآبادی کا گورنر (والی) یعنی اس کی حکومت عاملہ کا سرگروہ جو کہیں محض برائے نام ہوتا ہے اور کہیں واقعی کام کرتا ہے، بادشاہی کی طرف سے نامزد ہوتا ہے نوآبادیوں کے وضع کیئے ہوئے ہر ایک قانون کے نامنظور کردینے کا حق بادشاہ کے لیئے محفوظ رہتا ہے نوآبادیوں کے مقدمات کے لیئے آخری عدالت مرافعہ پریوی کونسل کی عدالتی مجلس ہوتی ہے۔

اگرچہ سب کی بنا اس عام اصول پر ہے مگر پھر بھی برطانوی نوآبادیوں کی مختلف حکومتوں کی ہیئت سیاسیہ میں بہت ہی وسیع تفاوت پایا جاتا ہے۔ اس کے لیئے درجہ بندیاں تجویز کی گئی ہیں جن میں سے سب سے زیادہ قابل اطمینان

صورت یہ ہے کہ تمام نوآبادیوں کو اولاً تین بڑے درجوں میں تقسیم کیا جائے یعنی شاہی نوآبادیاں، نیابتی نوآبادیاں، ذمہ دار نوآبادیاں شاہی نوآبادیاں وہ ہیں جن میں کسی قسم کی حکومت خود اختیاری نہیں ہے، نیابتی نوآبادیاں وہ ہیں جن میں ضروری طور پر حکومت خود اختیاری موجود ہے۔ ذمہ دار نوآبادیاں وہ ہیں جن میں کامل حکومت خود اختیاری رائج ہے۔ یہ تینوں تقسیمیں صرف کسی خاص وقت ہی میں توابع کی درجہ بندیوں کے ظاہر کرنے کا کام نہیں دیتیں بلکہ ان سے ان مختلف مدارج کے اظہار کا بھی کام لیا جا سکتا ہے جو ہر ایک برطانوی نوآبادی اپنی رفتار ترقی میں لامحالہ طے کرتی ہے جیسا کہ اوپر ذکر ہو چکا ہے۔ فتح ہونے کے وقت سے ۱۷۹۱ء تک کناڈا کی حیثیت شاہی نوآبادی کی تھی، پھر ۱۸۴۱ء کے قانون کی منظوری تک نیابتی نوآبادی کی صورت رہی، اس کے بعد ذمہ دار نوآبادی بننے کی نوبت آئی ان قسموں میں پہلی قسم یعنے شاہی نوآبادی میں وہ تمام علاقے شامل ہیں جن کے حکمراں عہدہ دار بادشاہ کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں (اسی میں مختلف ممالک محمیہ کو بھی شامل کرنا چاہیے) اس فہرست میں (نوآبادی آبنائے) اسٹریٹ سٹلمنٹ، ہانگ کانگ فجی، ٹرنیڈاڈ، سیرالیون، ہونڈیوراس، جبرالٹر، سینٹ ہلینا، اور بہت سے دوسرے مقامات داخل ہیں، لیکن اس زمرہ میں حکومت انگلستان کی تبعیت کے مختلف درجے ہیں جو مقامات (جبرالٹر، سینٹ ہلینا وغیرہ کے مانند) فوجی یا بحری طور پر زیادہ اہم ہیں اور وہ توابع جن میں سفید رنگ آبادی بہت کم ہے، وہاں کامل اقتدار شاہی کا عملدرآمد ہے۔ نامزد شدہ عہدہ دار براہ راست حکومت انگلستان کی طرف سے مقرر ہوکر نوآبادی کو بھیجے جاتے ہیں۔ جبرالٹر میں تمام عاملانہ تشریعی اختیارات سپہ سالار اعظم کے ہاتھ میں ہوتے ہیں، جو گورنر (والی) بھی ہوتا ہے۔ دوسرے مقبوضات جو ستعمری ارتقا کے اور زیادہ بلند درجے طے کر گئے ہیں اور جن میں سفید رنگ باشندوں یا کم از کم ملکی تعلیم یافتوں کا معقول عنصر موجود ہے، وہاں تاج کا براہ راست تسلط کسی قدر کم ہے (مثلاً ۱۹۲۰ء میں) برطانوی ہونڈیوراس میں نظم و نسق ملک

ایک گورنر (والی) اور چھ ارکان کی ایک نامزد شدہ جماعت عاملہ اور ایک مجلس واضع قوانین کے ذریعہ سے انجام پاتا تھا مجلس واضع قوانین میں پانچ ارکان باعتبار عہدے کے اور سات غیر سرکاری ہوئے ہیں۔ ہانگ کانگ کی حکومت اس سے بھی زیادہ نیابتی درجہ پر پہنچی ہوئی ہے۔ گورنر (والی) کی مجلس عاملانہ میں آٹھ ارکان ہوتے ہیں، جن میں سے چھ ارکان معتمد کماندار منزابجی، مختار عام معتمد امور چینی، اور ناظم تعمیرات عامہ) باعتبار اپنے عہدے کے ہوتے ہیں۔ اس کے علاوہ ایک مجلس وضع قوانین ہے جس میں مذکورۂ بالا چھ عہدہ دار، سپرنٹنڈنٹ پولس اور چھ غیر سرکاری ارکان ہوتے ہیں۔ ان میں سے چار تاج کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں (جن میں دو چینی ہوتے ہیں) ایک ایوان تجارت کی طرف سے اور ایک مقامی ناظمان امن کی طرف سے نامزد ہوتا ہے۔ خیال کرنا چاہیئے کہ اس قسم کی جماعت، عام انتخاب کے اصول سے کچھ ہی اور تر ہے۔ جو تفصیلات یہاں دیئے گئے ہیں وہ بجائے خود کچھ اہمیت نہیں رکھتے مگر ان سے یہ ظاہر کرنا مقصود ہے کہ برطانوی حکومت مستعمری میں کس قدر غور و فکر سے درجہ بندی کی گئی ہے۔

نیابتی نوآبادیاں وہ ہیں، جن کی حکومت میں انتخاب کا اصول داخل کر دیا گیا ہے، اگرچہ یہ اصول زیادہ حاوی نہیں ہونے پایا ہے، اس زمرہ میں، سیلون، جمیکا، مارشس، جزائر بھاما، باربیڈوز، برطانوی گیانا، جزائر برموڈا وغیرہ داخل ہیں۔ یہاں، اس تبعیت کے باہمی تعلق میں دو درجہ ممیز نظر آتے ہیں، ایک مارشس، جمیکا، وغیرہ کی سی نوآبادیاں ہیں جہاں مجلس مقننہ صرف ایک ہی جماعت پر مشتمل ہوتی ہے، جس کے ارکان کا ایک حصہ نامزدگی سے مقرر ہوتا ہے اور باقی منتخب شدہ ہوتا ہے، دوسرے باربیڈوز وغیرہ ہیں جہاں جماعت وضع قوانین کے دو ایوان ہوتے ہیں، جن میں سے ایک ایوان کے کل ارکان اہل ملک کی طرف سے منتخب ہوتے ہیں، لیکن ان تمام نیابتی طریقوں میں عاملانہ عہدہ دار نامزدگی ہی سے مقرر ہوتے ہیں، حکومت کا پارلیمنٹی طریق رائج نہیں ہے۔ مارشس کی مجلس وضع قوانین کو

(۱) مجلس حکومت" جس میں گورنر (والی) آٹھ عہدہ دار اور نو ارکان گورنر کے نامزد کردہ اور دس منتخب شدہ شامل ہیں، قسم اول کا مکمل نمونہ ہے۔ بار بیڈوز ثانی الذکر اور زیادہ ترقی یافتہ قسم کی مثال پیش کرتا ہے۔ اس میں دو ایوانی مجلس وضع قوانین ہے، ایوان اعلیٰ (مجلس وضع قوانین) میں نو ارکان ہوتے ہیں جو تاج کی طرف سے نامزد ہوتے ہیں اور ایوان ادنیٰ (ایوان جمعیت) میں چوبیس ارکان ہوتے ہیں جو قوم کی طرف سے سال بسال منتخب ہوتے ہیں۔
نو آبادیوں کی حکومت کی انتہائی بلندی پر وہ نو آبادیاں ہیں جن میں فی الحقیقت ذمہ دار خود اختیاری حکومت رائج ہے اور جن کی حکومتیں خود سلطنت متحدہ کے نمونہ پر قائم کی گئی ہیں۔ اس میں کناڈا، نیو فاؤنڈ لینڈ آسٹریلیا جو اب ایک متفقیت بن گئی ہے، نیوزیلینڈ، اور متحدۂ جنوبی افریقہ، شامل ہیں، آخر الذکر حکومت ۱۹۰۹ء کے قانون جنوبی افریقہ کے بموجب قائم کی گئی تھی اور اس میں صوبجات راس امید، نیٹال، ٹرانسوال اور آرنج فری اسٹیٹ[1] داخل ہیں۔ جو اجتماع اس طرح بن گیا ہے وہ متفقیت نہیں ہے بلکہ اس کی ہیئت ایک وحدانی سلطنت کی ہے، ذمہ دار نو آبادیاں حقیقت میں آزاد ہیں۔ ان کی حکومتیں جیسا کہ ابھی ابھی کناڈا و آسٹریلیا کے حالات میں معلوم ہو چکا ہے، برطانوی پارلیمنٹ کے توانین کی رو سے قائم ہوئی ہیں جو بمنزلہ تحریری نظام حکومت کے ہیں۔ حکومت انگلستان، خود اختیاری نو آبادیوں کے اندرونی معاملات میں ہر قسم کی دخل دہی سے دست بردار ہو گئی ہے سوائے اس کے کہ گورنر جنرل (یا گورنر) کا تقرر اور نو آبادیوں کے قوانین کے نامنظور کرنے کا حق اپنے ہاتھ میں رکھا ہے اور پریوی کونسل کی عدالتی کمیٹی بطور آخری عدالت مرافعہ کے بحال خود قائم ہے، لیکن یہ اچھی طرح پر سمجھ لینا چاہیئے کہ

---

[1] یہ ملحوظ رہے کہ جنگ جنوبی افریقہ سے پہلے چھیالیس برس تک سابق خود مختار جمہوریت کا نام آرنج فری اسٹیٹ تھا جنگ کے بعد اس نام کو "آرنج ریور کالونی" کے نام سے بدل دیا گیا، لیکن اب پھر وہی سابق نام بحال کر دیا گیا ہے۔

شہنشاہی حکومت کا اس طرح از خود بیدخل ہو جانا قانوناً صرف اسی وقت تک نافذ العمل ہے جب تک کہ پارلیمنٹ ایسا کرنا چاہے، درحقیقت کناڈا کے معاملہ میں یہ دعویٰ پیش ہو چکا ہے کہ قلمروئے کناڈا کی پارلیمنٹ کو ان تمام معاملات کے متعلق جو قانون برطانوی شمالی امریکہ میں بالتصریح درج کیے گئے ہیں، "وضع قوانین کے اختیار کلی" کا عطا کیا جانا خود شہنشاہی پارلیمنٹ کے اختیار کو بھی ساقط کر دیتا ہے لیکن اس قسم کی بحث برطانوی نظام سلطنت کی بنیاد ہی کے مخالف ہے اور ایک لمحہ کے لئے بھی اسے قبول نہیں کیا جا سکتا مگر اس کے ساتھ ہی جس وقت اور جس زمانہ تک پارلیمنٹ کا قانون اسے جائز رکھتا ہے نہ تو بادشاہ کو اور نہ انگلستان کے کسی اور صاحب اقتدار کو نوآبادیوں کے اوپر اس سے زیادہ اختیار حاصل ہے جو ان کے نظام ترکیبی کے قوانین میں محفوظ رکھے گئے ہیں۔

پس اس طرح نوآبادیوں کو خود اپنے اندرونی معاملات کا انتظام کرنے کے لئے بالکل آزاد چھوڑ دیا گیا ہے، انہیں خود اپنے لئے محصول درآمد برآمد کے قرار دینے کا بھی نہایت ہی اہم حق شامل ہے۔ تمام متفرد الحکومت نوآبادیوں نے اس حق سے فائدہ اٹھایا ہے اور مادر وطن کی تجارت کے مقابلہ میں محافظی محصول قائم کر دیئے ہیں۔ یہ صحیح ہے کہ ان ممالک میں برطانیہ عظمیٰ کے لئے ایک ترجیحی شرح محصول قائم ہو گئی ہے (جس کا آغاز ۱۸۹۷ء میں کناڈا کے شرح محصول درآمد و برآمد سے ہوا) مگر مدت تک یہ حال تھا کہ محصول کے لحاظ سے برطانوی مال کی وہی حیثیت تھی جو اور غیر ممالک کے مال کی تھی۔ نوآبادیوں کو غیر سلطنتوں سے معاہدات کرنے کا حق حاصل نہیں ہے مگر برطانیہ عظمیٰ کا یہ دستور رہا ہے کہ جن معاہدوں کا اس کی بڑی بڑی نوآبادیوں پر براہ راست اثر پڑتا ہو ان کے متعلق وہ بخوشی تمام وہاں کے باشندوں کی خواہشات کو بھی سن لیا کرتی ہے۔ حکومت کناڈا کے معاملات کے متعلق سب سے سربرآوردہ و قابل استناد شخص سر جان بورینو نے لکھا ہے کہ "انگلستان، اور کناڈا کے تعلقات جس حکمت عملی کے تابع

ہیں اس میں باخود یہ سمجھ لیا گیا ہے بلکہ یہ امر اصول مسلمہ کی حد کو پہنچ گیا ہے کہ جن معاہدات کا براہ راست اثر کناڈا پر پڑتا ہو ان کے طے کرنے کے لیئے ملک کناڈا کے نمائندوں کو منتخب کر کے انھیں تمام ضروری اختیارات عطا کیئے گئے اور اس قسم کے تمام معاہدوں کی کناڈا کی پارلیمنٹ میں بھی لازماً تصدیق ہوگی"۔
ذمہ دار نوآبادیوں میں جو صورت حکومت کی رائج ہے وہ عملاً وہی ہے جو انگلستان میں ہے، بجز اس کے کہ حکومت کی ہیئت ترکیبی کے متعلق قوانین کے موجود ہونے سے ہر جگہ اس قسم کی آئینی تجویزات کا اصول قائم ہوگیا ہے جو ممالک متحدہ امریکہ میں پایا جاتا ہے۔ گورنر کو اسی قسم کا رسمی اختیار حاصل ہے جیسا کہ انگلستان میں بادشاہ کو حاصل ہے۔ اصلی حکومت عاملہ وزیر اعظم اور اس کا کابینہ ہے جن کا با اختیار رہنا ایوان ادنیٰ کے فریق غالب کی تائید کے حاصل کرنے پر منحصر ہے۔ کناڈا کی مجلس سینات معینہ ارکان کی ایک نامزد شدہ جماعت ہے مگر نیابتی نوآبادیوں کی مجلسوں کی طرح ان کا تقرر بادشاہ کی مرضی سے نہیں ہوتا بلکہ ان کی نامزدگی وزارت کی صلاح سے ہوتی ہے۔ یہی امر نیوزیلینڈ اور نیوفاؤنڈلینڈ کی مجالس وضع قوانین پر بھی صادق آتا ہے۔ آسٹریلیا کا ایوان اعلےٰ نمائندہ اور جنوبی افریقہ کی سینات جزءً انتخابی ہے۔

ہندوستان جس کے حالات سب سے نرالے ہیں، اس کی حکومت برطانیہ کے تمام دوسرے مقبوضات کی حکومتوں سے جداگانہ طرز کی ہے۔ یہاں کی کثیر آبادی جو تقریباً تیس کرور نفوس پر مشتمل ہے اور جس میں عادات وخصائل، رسم ورواج، اور مذہب کا وسیع اختلاف پایا جاتا ہے کم وبیش سلطنت متحدہ کے تسلط کامل کے تحت میں ہے۔ اس آبادی میں سات کرور کے قریب آبادی نیم آزاد دیسی ریاستوں کی ہے اور بقیہ تمام آبادی اس حصۂ ملک کی حکومت کے تحت میں ہے جسے اصطلاحاً برطانوی ہند کہتے ہیں۔ حکومت ہند تین حصوں میں منقسم ہے، حکام انگلستان، ہندوستان کی حکومت مرکزی اور حکومت ہائے ماتحت یا صوبجات۔ انگلستان میں حکومت (ہند) کا سرتاج خود بادشاہ ہے، جو وزیر ہند کے توسط سے کام کرتا ہے۔

اس وزیر کے ساتھ ایک خاص مجلس شریک کار رہتی ہے جو ان لوگوں پر مشتمل ہے جو کسی زمانہ میں ہندوستان میں رہ چکے ہوں، ان کی میعاد ملازمت دس برس کی ہوتی ہے اور وہ پارلیمنٹ میں نشست کرنے کے مجاز نہیں ہوتے۔ محاصل ہند کے اخراجات کے لیئے وزیر ہند اور اس کی مجلس کی کثرت رائے کی منظوری ضروری ہے۔ ہندوستان سے متعلقہ جتنے معاملات انگلستان میں انجام پاتے ہیں، وہ اس مجلس کے ذریعہ سے انجام پذیر ہوتے ہیں مگر سیاسیات خارجہ کی حیثیت کے بعض امور جیسے دیسی ریاستوں کے معاملات وغیرہ ہیں، انھیں تنہا وزیر ہند انجام دیتا ہے۔ خود ہندوستان میں سب سے اعلیٰ اقتدار عاملہ گورنر جنرل یا وائسرائے (نائب السلطنت) کے ہاتھ میں ہوتا ہے جسے بادشاہ مقرر کرتا ہے۔ اس کی ایک اکزیکیٹو کاؤنسل (مجلس عاملانہ) ہوتی ہے جس میں سپہ سالار اعظم اور بہت سے اعلیٰ عہدہ دار شامل ہوتے ہیں، وضع قوانین کے اغراض کے لیئے اس مجلس میں کچھ ارکان اور بڑھا دیئے جاتے ہیں، جنھیں وائسرائے مقرر کرتا ہے۔ یا ۱۹۰۹ء کے قانون کونسل ہند کے موافق ان کا انتخاب ہوتا ہے۔ صوبجاتی حکومتیں جو گورنروں، لفٹننٹ گورنروں اور چیف کمشنروں کے تحت میں ہوتی ہیں اپنی ہیئت ترکیبی میں مرکزی حکومت کے مشابہ ہیں (گورنروں کا تقرر بادشاہ کی طرف سے، لفٹننٹ گورنروں کا گورنر جنرل کی طرف سے اور چیف کمشنروں کا گورنر جنرل باجلاس کاؤنسل کی طرف سے ہوتا ہے) کل ہندوستان کی مجلس تشریعی کے مانند صوبے کی مجالس تشریعی میں بھی منتخب شدہ ارکان کا ایک قلیل عنصر شامل ہے۔ پس اس طرح برطانوی ہند کے مرکزی یا صوبجاتی نظم ونسق میں ہنوز حکومت خود اختیاری کی طرف بہت کم توجہ کی گئی ہے۔ ۱۸۸۲ء و ۱۸۸۴ء کے قوانین پارلیمنٹ کے طفیل میں بلدی حکومتوں کے اندر انتخابی اصول رائج کیا گیا ہے۔ دیسی ریاستوں پر برطانیہ مختلف درجوں کا اختیار واقتدار عمل میں لاتی ہے ان میں سوائے ایک مشیر کار رزیڈنٹ کے اور کوئی برطانوی حاکم نہیں ہوتا۔ وہ خود اپنی فوج رکھتی ہیں مگر وہ باہمدیگر یا بیرونی دنیا سے کسی قسم کا سفارتی تعلق نہیں قائم

کر سکتیں اور نہ انھیں جنگ وصلح کا کوئی اختیار حاصل ہے۔ برطانیہ نے یہ حق بھی اپنے لیئے محفوظ رکھا ہے کہ سزا کے طور پر دیسی والیان ملک کو تخت سے اتار دے۔

۸۔ شہنشاہی متفقیت:۔ برطانیہ کی بڑی بڑی خود اختیاری نوآبادیوں کے متعلق سب سے زیادہ دلچسپ سوال ان کی آیندہ کی سیاسی حالت کا ہے۔ ان کی اس تیزی کے ساتھ بڑھنے والی آبادی اور ان کے طبعی وسائل کے نشو ونما سے بہت زور کے ساتھ یہ ظاہر ہو رہا ہے کہ اس نئی صدی کے دوران میں وہ کیا اہمیت حاصل کرنے والی ہیں۔ پچاس برس پہلے جو خیال رائج تھا کہ ان کی قسمت میں صریحًا یہ لکھا ہے کہ وہ آزاد ہو جائینگی انیسویں صدی کے اختتام کے قریب یہ خیال بالائے طاق رکھدیا گیا۔ نئی قوتیں میدان عمل میں آگئی ہیں عظیم الشان حریفی سلطنتوں کے اقتصادی توسع سے نئے بازار اور خام سامان پر جدید اقتدار کا مطالبہ برابر ہوتا رہا ہے "شہنشاہیت" کی ایک لہر سارے یورپ میں دوڑ گئی ہے۔ افریقہ دول عظمی کے درمیان تقسیم ہو گیا۔ ایشیا کے بیشتر حصص بالواسطہ یا بلاواسطہ یورپی اقتدار کے تحت میں آگئے۔ "قوم ابیض کا بار" جو بعضوں کے لیئے عقیدہ اور بعضوں کے لیئے ایک بہانہ ہو گیا تھا، یہی اصول اب اس وقت ہر شخص کی زبان پر تھا۔ دنیا میں چھوٹی چھوٹی قوموں کے صلح و آشتی کے ساتھ بسر کرنے کا خواب فنا ہو گیا اور اس کے بجائے بڑی بڑی شہنشاہیوں کا زمانہ آگیا۔ برطانی شہنشاہی کے انتشار کے معنی برطانیۂ عظمی کے زوال کے ہوتے ان حالات میں برطانوی رائے عامہ کی رَو بدل گئی۔ شہنشاہی کا دائمی اتحاد اب سب سے اعلی مقصد نظر آنے لگا جس مقصد کو حاصل کرنا تھا وہ تو صاف تھا مگر ذریعۂ حصول مبہم و موہوم تھا۔ ۱۸۸۴ء میں "معاقدۂ متفقیت شہنشاہی" کے قیام سے اس دَور کی ابتدائی کامیابی کا نشان ملتا ہے۔ لیگ (معاقدے) نے ایک عام شہنشاہی پارلیمنٹ اور ایک متحد شدہ شہنشاہی مدافعت کے لیئے زور دیا مگر اس سے عام شہنشاہی محصول کی ضرورت بھی پیدا ہوتی تھی۔ نوآبادیاں اس

قسم کا کوئی محصول ادا نہیں کرنا چاہتی تھیں لہذا ۱۸۹۳ء میں اس معاقدہ کا خاتمہ ہوگیا۔ اس اثنا میں بالواسطہ طریق پر موجودہ شہنشاہی اتحاد کو تقویت حاصل ہوتی رہی۔ ۱۸۸۷ء، ۱۸۹۷ء کی استعماری مستشار کی محض ظاہری شان و نمائش کے بجائے ایسی شئے بن گئیں جو "شہنشاہی کی کونسل" کی حد کو پہنچ گئی تھیں۔ (۱۹۰۷ء میں) شہنشاہی مستشار کا نام اختیار کیا گیا اور اس کے جلسے باقاعدہ کردیئے گئے۔ آسٹریلیا اور نیوزیلینڈ نے برطانوی بیڑے میں ایک آسٹریلوی دستے سے مدد دی مگر بڑی بڑی نوآبادیوں میں اپنی ممیز قومی زندگی کا جو احساس بڑھ رہا تھا وہ ایسے امور میں مانع ہوگیا جس سے یہ قلمرو دوبارہ برطانوی نظم میں جذب ہوجائیں۔ جرمنی کے ساتھ جنگ ہو پڑنے کے روزافزوں خطرے کے اس تحریک میں سرعت پیدا ہوگئی۔ رائے کی دو روشیں نکل آئیں اور یہ دونوں روشیں اگرچہ کم و بیش ایک دوسرے سے مختلف تھیں مگر دونوں کی رفتار دائمی اتحاد ہی کی طرف تھی۔ بعض تو اس امر پر زور دیر ہے تھے کہ ایک "متفقہ شہنشاہی نیابتی حکومت" کی تنظیم ہونا چاہیئے جس کے ساتھ ہی یہ لازم تھا کہ برطانیہ عظمیٰ اور ممالک نوآبادی کی حکومتوں کا درجہ پست ہوجائے۔ دعویٰ یہ کیا جاتا تھا کہ اس سے بیش از بیش مدافعتی قوت اور دائمی اتحاد کی ایک صحیح ضمانت حاصل ہوجائے گی[1]۔ دوسروں کا دعویٰ یہ تھا کہ اس قسم کا اتحاد شہنشاہی کے منشائے اصلی کے خلاف تھا۔ ان کی تجویز یہ تھی کہ اب آیندہ سے شہنشاہی کو ایسی "حلیف اقوام" کا ایک متحدہ گروہ سمجھا جائے جو جنگ میں ایک ساتھ عمل کرتے اور صلح میں ایک ساتھ کام کرتے ہوں مگر یہ سب کچھ ہمیشہ رضاکارانہ اتحاد عمل کی بنا پر ہوتا ہو۔ اس اصول سے اقتدار اعلیٰ کے قانونی نظریات اور برطانوی

---

[1] کامل تاریخ کے لیئے آر۔ جب کی تصنیف "مستشار شہنشاہی" (The Imperial Conference) (۱۹۱۱ء) دیکھنا چاہیئے۔

[2] اس کل تجویز کے لیئے ال کرٹس کی تصنیف "مسئلۂ دولت عامہ" (The Problem of the Common Wealth) ۱۹۱۶ء دیکھنا چاہیئے۔

حکمرانی کی باضابطہ بنیاد کا حشر جو کچھ بھی ہوتا اس کا رد اس امر واقعہ سے ہو جاتا تھا کہ جو کچھ حقیقۃً پیش آرہا ہے یہ تجویز اسی کے ہم معنی ہے۔

جنگ کے واقعات نے تمام صورت حال کو بدل دیا ہے۔ باضابطہ تنفیقت اعلیٰ پارلیمنٹ، ہمہ گیر شہنشاہی محصول، یہ سب تجویزیں صرف اہل علم کے بحث مباحثہ کے لیئے رہگئی ہیں۔ یہ دلیل کہ مدافعت کے لیئے باضابطہ اتفاق کی ضرورت ہے، اس کا جواب اب یہ دیا جاتا ہے کہ اس اتحاد کے بغیر بھی مدافعت عمل میں آئی۔ ممالک مستعمری کی جمعیت اقوام کی رکنیت میں داخل ہونے سے انھیں ایک خاص حیثیت حاصل ہوگئی جس سے وہ نام و ضابطہ کے سوا اور ہر طرح آزاد نظر آتے ہیں۔ اس کے ساتھ ہی تمام برطانی ممالک میں اس امر کے عملاً ذہن نشین ہوجانے سے کہ ایک پرآشوب عالم میں تاج کے زیر نگین متحد ہونے سے انھیں استقامت کی کس قدر پرزور قوت حاصل ہوگئی تھی، مستعمرات کے اندر جمہوری شکل میں خود مختاری کے قائم کرنے کی تمام بحث خود بخود باطل ہوگئی ہے۔

۹۔ یورپی سلطنتوں کے زمانۂ حال کے مستعمری توسعات

لیکن اب ضرورت یہ ہے کہ یورپ کی دوسری بڑی بڑی سلطنتوں نے حال میں جو مستعمری وسعت حاصل کی ہے اور انھوں نے ان توابع کے نظم و نسق میں جو طریقہ اختیار کیا ہے ان پر بھی غور کیا جائے۔ ۱۸۸۰ء کے بعد سے دول عظمیٰ نے جن ارضی رقبوں پر دعویٰ کیا ہے وہ بہت بڑھگئے ہیں۔ ایشیا کے تمام ممکن الحصول حصص اور بحرالکاہل کے تمام افتادہ جزیرے اہل یورپ کے قبضہ میں آگئے ہیں لیکن سب سے بڑا شکار براعظم افریقہ میں ہاتھ آیا ہے بلکہ اصل یہ ہے کہ یورپ کی بڑی بڑی سلطنتوں نے افریقہ کو آپس میں تقسیم کر لیا ہے۔ فرانس جس نے الجزائر کو ۱۸۳۰ء سے فتح کرنا شروع کر دیا تھا، وہ اپنے مقبوضات شمال افریقہ میں بڑھاتا گیا اور جنگ عظیم کے شروع ہونے کے وقت نہ صرف تمام الجزائر بلکہ تونس، فرانسیسی مغربی افریقہ، صحرائے اعظم، وادی، سینگال، فرانسیسی گنی ایوری کوسٹ (ساحل عاج) ڈاہومی، اور فرانسیسی کانگو وغیرہ پر قابض ہوگیا تھا،

اس رقبہ میں تقریبًا تمام صحرائے اعظم، وادیٔ نائجر کا بڑا حصہ، اور وسطی و شمالی کانگو داخل ہیں۔ جزیرۂ مدغاسکر پر ۱۸۹۵ء میں قبضہ کرلیا گیا۔ فرانس نے (۱۸۶۱ء سے آغاز کرکے بتدریج) ہند چینی کا بھی بڑا حصہ لے لیا ہے، (جس میں چین کوچک، ٹاکن، انام، اور کمبودیہ، کے توابع شامل ہیں) ۱۹۱۴ء میں فرانس، کے ماتحت علاقے مجموعتہً ۴۰۰۰۰۰۰ مربع میل کے رقبہ اور ۴۶۰۰۰۰۰۰ نفوس کی آبادی پر مشتمل تھے۔ چونکہ اس رقبہ کے بڑے حصہ پر غیر متمدن باشندگان ملک آباد ہیں (چنانچہ مدغاسکر کی ۳۵۴۵۲۶۴ کی آبادی میں ۱۹۱۱ء میں کل پندرہ ہزار فرانسیسی تھے) اس وجہ سے یہ توابع ایک بڑی حد تک یا تو فوجی حکومت کے تحت میں رہے ہیں (جیسے وسطی افریقہ میں ہیں) یا فوجی تائید کے ساتھ نامزد کردہ عہدہ داروں کے زیر حکومت رہے ہیں (جیسے مدغاسکر، اور ہند چینی کا حال ہے) لیکن فرانس کی زیادہ پرانی نو آبادیوں میں جہاں کہیں بھی ممکن ہوا ہے حکومت خود اختیاری دیدی گئی ہے۔ مارٹینک اور گاڈیلوپ، دونوں میں منتخبہ مجالس موجود ہیں علیٰ ہذا جنوبی بحر الکاہل کے، نیو کلیوڈونیا میں بھی حکومت خود اختیاری قائم ہے۔ الجزائر، پر فرانس کے ایک جزو کے طور پر حکومت ہوتی ہے۔ وہ مختلف صوبوں میں منقسم ہے اور سینات و دار الوکلا میں اس کی نیابت ہوتی ہے۔ مستعمری حکومت کے نظریہ کے متعلق فرانس سے زیادہ کہیں بھی توجہ نہیں کی گئی ہے۔ اس مبحث پر زمانۂ حال کے نظری لٹریچر کا سب سے بڑا حصہ فرانسیسی ہی زبان میں ہے، باوجود اس کے کہ نئے مستعمری طریق کے برقرار رکھنے سے فرانس، کے خزانہ پر بہت بڑا بار پڑ رہا ہے، پھر بھی مستعمری شہنشاہی کے خواب دیکھنے میں فرق نہیں آیا ہے۔ فرانسیسی قوم کے لیئے یہ ایک قابل تعریف فعل ہے کہ باوجودیکہ انگریزوں نے مادر وطن کی پارلیمنٹ میں اس وقت تک اپنے وسیع مقبوضات کی نیابت روا نہیں رکھی ہے مگر فرانسیسیوں نے مستعمری نیابت کے اصول کو پہلے ہی سے اختیار کرلیا ہے۔ چین کوچک، فرانسیسی ہند (پانڈیچری، اور دوسرے چار شہر) گیانا، اور سنیگال، ہر ایک کا ایک ایک نمایندہ ہوتا ہے، گواڈالوپ، مارٹینک

اور ری یونین کے دو نمایندے ہوتے ہیں۔ ان تینوں موخر الذکر مقامات اور فرانسیسی ہند، کی طرف سے سینات میں بھی ایک ایک نمایندہ بھیجا جاتا ہے۔ سنہ ۱۹۱۹ء کے معاہدۂ صلح کے شرائط کے بموجب فرانس کی نو آبادیوں کا رقبہ اور بھی وسیع ہو گیا۔ ٹوگو لینڈ اور کیمرون جو سابق میں جرمانی شہنشاہی کے جزو تھے، وہ برطانیۂ عظمیٰ و فرانس میں منقسم ہو گئے۔ جنگ عظیم کے شروع ہونے کے وقت جرمانی شہنشاہی بہت وسیع مستعمری مقبوضہ کی مالک تھی۔ جرمنی کی توسیع نے جس کا آغاز سنہ ۱۸۸۴ء سے ہوا ہے صحیح معنوں میں نو آبادیاں قائم کرنے کے بجائے محمیات "وحلقہائے اثر" قائم کرنے کی صورت اختیار کر لی تھی اسطرح جو قطعۂ ارضی جرمنی، کے زیر اثر آ گیا وہ دس لاکھ مربع میل تک پہنچ گیا تھا۔ اس کا سب سے زیادہ حصہ افریقہ میں تھا اور اُس میں ٹوگو لینڈ۔ کیمرون، جرمانی جنوب مغربی افریقہ، جرمانی مشرقی افریقہ وغیرہ داخل تھے۔ جرمنی، کیاؤ چاؤ کے نہایت بیش قیمت بندرگاہ پر بھی قابض تھی (یہ جزیرہ نما برائے نام چین سے پٹہ پر لیا گیا تھا) اور اس کے علاوہ جزیرۂ پاپوا کا ایک بہت بڑا حصہ اور بحر الکاہل کے اور چھوٹے چھوٹے جزیرے اس کے قبضہ میں تھے۔ ان ممالک کا نظم و نسق جو گورنروں، کمشنروں اور سکرٹریوں (معتمدوں) وغیرہ کے ذریعہ سے انجام پاتا تھا، اسی قسم کا تھا جیسا ابتدائی طرز کی برطانوی شاہی نو آبادیوں کا تھا۔ ان ممالک میں یورپی آبادی کچھ برائے نام ہی سی ہے، سنہ ۱۹۱۹ء کے معاہدۂ ورسیلز کے شرائط کے بموجب جرمنی کے ماورائے بحر توابع مختلف دول عظمیٰ کے زیر اقتدار کر دیئے گئے۔ جنوب مغربی افریقہ، اتحاد جنوب افریقہ کے تحت میں دیدیا گیا۔ جرمانی مشرقی افریقہ، بلجیم و برطانیۂ عظمیٰ کے زیر اقتدار منقسم ہو گیا۔ ٹوگو لینڈ، اور کیمرون، فرانس و برطانیۂ عظمیٰ میں منقسم ہو گئے۔ جزائر بحر الکاہل، برطانیۂ عظمیٰ و جاپان کے تحت میں کر دیئے گئے اور کیاؤ چاؤ، جاپان کی طرف منتقل ہو گیا۔ اطالیہ، نے بھی افریقہ، میں (اریتریا، سمالی لینڈ وغیرہ کے ایسے) کچھ ماتحت ممالک حاصل کیئے ہیں جن کی عام کیفیت اور جن کا نظم و نسق جرمنی، ہی کے مقبوضات کا ایسا ہے۔ ندرلینڈز

کی نوآبادیاں اگرچہ زمانۂ حال کی طرف منسوب نہیں کیجا سکتیں مگر اپنی دولت وثروت اور اہمیت کے اعتبار سے وہ بہت بڑھی ہوئی ہیں۔ انکی آبادی ملک مادری کے مقابلہ میں ایک اور آٹھ کی نسبت سے بھی زیادہ ہے۔ نوآبادی کے چار کرور ستر لاکھ باشندوں میں سے ایک لاکھ سے کم سفید رنگ کے ہیں۔ انتخابی طریقہ کہیں بھی رائج نہیں ہے۔ ڈچ (ولندیزی شرق الہند) کا گورنر، اس کی معاون کونسل کے ارکان "رزیڈنٹ" اور ضلعوں کے ناظم سب کے سب نامزد شدہ عہدہ دار ہوتے ہیں، لیکن نوآبادی کا نظم ونسق اسی اصول کے موافق ہونا لازمی ہے جو "ولندیزی ہند" کی حکومت" کے لیئے سنہ ۱۸۵۴ء میں ولندیزی قانون کی رو سے مرتب ہو چکے ہیں۔

۱۰۔ **ممالک متحدۂ امریکہ، کے مقبوضات:۔** وسعت نوآبادیات کی تاریخ کا سب سے جدید تر باب، ممالک متحدۂ امریکہ کے متعدد مقبوضات کے حاصل کرنے پر مشتمل ہے۔ جزائر ہوائی جو سنہ ۱۸۹۸ء میں ملحق کیئے گئے تھے اُن سے قطع نظر کیجا سکتی ہے کیونکہ وہ سنہ ۱۹۰۰ء میں ممالک متحدہ کی عام حیثیت میں شامل کرلیئے گئے اور اُن کی حکومت اس طرح کی ہے جیسے ممالک متحدہ کے دیگر اقطاع کی ہے، اس لیئے ان کو توابع میں نہ سمجھنا چاہیئے، لیکن سنہ ۱۸۹۸ء میں ہسپانوی امریکی جنگ کے نتیجہ کے طور پر اسپین سے جو جزائر (پورٹوریکو، فلیپائن، گوام) ہاتھ آئے اور سلسلۂ سیموئن کے جزائر ٹوٹوئیلا، منوا وغیرہ جو وہاں کے اہل ملک کی خواہش کے موافق سنہ ۱۸۹۹ء میں ملحق کرلیئے گئے تھے اُن کی حالت بالکل مختلف ہے۔ ۱۲ اپریل سنہ ۱۹۰۰ء کے ایک بنیادی قانون کے بموجب پورٹوریکو ایک گورنر اور ایک عاملانہ کونسل اور ایک مجلس وضع قوانین کے تحت میں آگیا گورنر وکونسل کا تقرر رئیس جمہوریۂ ممالک متحدۂ امریکہ کرتا تھا، اور مجلس وضع قوانین کا ایوان ادنی اہل ملک کی طرف سے منتخب ہوتا تھا، اور ایوان اعلیٰ عاملانہ کونسل پر مشتمل تھا۔ مجلس وضع قوانین کی اس شاخ (ایوان اعلیٰ) کے جملہ گیارہ ارکان میں سے پانچ باشندگان جزائر میں سے ہونے چاہئیں۔ عاملانہ کونسل میں اہل ملک کی تعداد شامل کرکے جماعت وضع قوانین

کے ترتیب دینے میں جو صول یہاں اختیار کیا گیا ہے وہ اس طریقے سے بہت کچھ مشابہ ہے جو برطانوی ہند کی حکومت میں رائج ہے اور جس کی تفصیل پہلے گزر چکی ہے۔ حکومت کی ایک اس سے بھی زیادہ آزادانہ صورت ۱۹۱۷ء کے قانون کی رو سے قائم کی گئی جس کے بموجب تمام مجلس وضع قوانین (یعنے سینات و دارالنائبین دونوں) کا انتخاب قوم کی طرف سے ہوتا ہے۔

جزائر فلپائن کی حکومت اب تربیتی حد سے گزر چکی ہے، اسپین کی شکست کے کچھ زمانہ بعد بلکہ جزائر کی باقاعدہ حوالگی کے بعد تک وہاں کا نظم ونسق فوجی حکام کے ہاتھ میں تھا۔ یکم جولائی ۱۹۰۱ء کو اس کے بجائے ملکی حکومت قائم ہوئی جو عہدہ داروں کے ایک کمیشن کے سپرد ہوئی تھی جنھیں رئیس جمہوریۂ امریکہ نے نامزد کیا تھا موتمر کے جولائی ۱۹۰۲ء کے ایک قانون نے اس قائم شدہ دیوانی حکومت اور اس کے ان اختیارات کے عمل میں لانے کو جو عاملانہ حکم سے اسے حاصل ہوئے تھے جائز قرار دیا۔ اس قانون میں انفرادی آزادی کی ضمانت کے طور پر ایک عام مسودۂ حقوق بھی شامل تھا اور یہ بھی قرار دیا گیا تھا کہ جزیرے میں سکون ہو جانے اور مردم شماری کے مکمل ہو جانے کے بعد ایک منتخب شدہ مجلس وضع قوانین طلب کیجائے گی۔ عاملانہ حکومت ایک گورنر (جو بعد میں گورنر جنرل کہلانے لگا) اور سات کمشنروں کے ہاتھ میں دیدی گئی (جنکی تعداد ۱۹۰۸ء میں آٹھ کردی گئی۔ ان کمشنروں میں چار امریکی اور تین فلپینو ہوتے تھے، یہی کمیشن ایوان اعلیٰ کا کام بھی انجام دیتا تھا اور ایوان ادنیٰ ایک منتخب شدہ مجلس پر مشتمل تھا۔ ۱۹۱۶ء کے ایک قانون نے فلپائن کے کمیشن کو برطرف کردیا اور ایک منتخب شدہ سینات و دارالنائبین قائم کیا۔ اس قانون کے دفعات کے بموجب گورنر جنرل ایک نائب گورنر اور آڈیٹر (منقح) اور ایک نائب آڈیٹر کا تقرر رئیس جمہوریۂ ممالک متحدۂ امریکہ کرتا ہے[1]۔

---

[1] فلپائن کی مجلس وضع قوانین ممالک متحدۂ امریکہ کے لیئے دو "رزیڈنٹ کمشنر" (مامور مقیم) کا انتخاب کرتی ہے۔

ممالک متحدۂ امریکہ کے مذکورۂ بالا مقبوضات کے حاصل کرنے کی وجہ سے چند برسوں کے اندر بہت بڑے مباحث پیدا ہو گئے ہیں۔ اس معاملہ میں سخت اختلاف رائے پیدا ہو گیا ہے کہ فلپائن کے ایسے دور افتادہ جزائری ممالک جن میں بالکل ہی غیر قومیں آباد ہوں اور جو ایک حد تک نامتمدن بھی ہوں اور جن میں ایک گونہ مخالفت بھی موجود ہو' ان کا حاصل کرنا قرین انصاف یا مبنی بر فوائد ہو سکتا ہے یا نہیں' اس قسم کی کارروائی کے آئینی اصول سے جائز ہونے کے متعلق بھی بہت شدت سے انکار کیا گیا ہے۔ یہ آخری مسئلہ تو عدالتوں کی تاویل اور ایک مختتم واقعہ شدہ امر کی زبردست قوت سے طے ہو گیا مگر سچ یہ ہے کہ نظام سلطنت کے بناتے وقت جزائر فلپائن کی ایسی نو آبادیوں کے حاصل کرنے یا نکرنے کا خیال تک بھی کسی کے ذہن میں نہ آیا تھا۔ حقیقت یہ ہے کہ نظام سلطنت سے اس معاملہ میں کچھ ظاہر نہیں ہوتا مگر بامعنی اختیار کی سہل الحصول تدبیر سے یہاں بھی کام لیا گیا ہے جس مسئلہ پر سب سے زیادہ سخت بحث ہوئی وہ محصول درآمد و برآمد کا مسئلہ تھا بہت سے لوگوں کی یہ رائے تھی کہ نظام سلطنت میں یہ قرار دیا گیا ہے کہ تمام ممالک متحدۂ امریکہ میں محاصل درآمد و برآمد یکساں ہوں گے اس لیئے مجلس موتمر کو کوئی حق نہیں ہے کہ اس جمہوریت اور اس کے نئے مقبوضات میں محصول کی دیوار حائل کر دے لیکن عدالت العالیہ نے سنہ ۱۹۰۱ء کے جزائری مقدمات میں یہ فیصلہ کر دیا ہے کہ صورت واقعہ یہ نہیں ہے' پس اس کا نتیجہ یہ ہے کہ اب یہ مسلم ہو گیا ہے کہ موتمر کو کامل اختیار ہے کہ وہ اپنے حسب صوابدید ممالک متحدۂ امریکہ اور اس کے توابع کے مابین خواہ آزاد تجارت کا اصول جاری رکھے یا محصول درآمد و برآمد کا نظام قائم کرے۔

آخر میں اس امر پر نگاہ کرنا بھی ضروری ہے کہ مقبوضات کے معاملہ میں ممالک متحدۂ امریکہ کا میلان یہ رہا ہے کہ حکومت عامہ کی جانب وہ اس سے زیادہ تیز قدم بڑھائے جو انگریزی تجربہ سے جائز ہو سکتا ہے۔ جزائر فلپائن کے متعلق خود باشندگان ملک کے منتخب کردہ ایوان ادنی کی جو تجویز سوچی گئی ہے

وہ برطانوی ہند کی حکمرانی کے لیئے پیش کیجائے تو کوئی بھی اسے پسند نہ کریگا۔ اہل امریکہ کے دلوں میں حکومت عامہ کا اصول نظری اعتبار سے ہمیشہ انگریزوں کے بہ نسبت زیادہ شدت کے ساتھ راسخ رہا ہے، اسی وجہ سے انھیں اپنے دل کو یہ سمجھانا مشکل معلوم ہوتا ہے کہ کیوں وہ ایک قوم کو اپنے زیر فرمان کر کے اسے اپنی "ملک" بنالیں۔ لیکن اُن کی معاملہ فہمی نے یہ ظاہر کر دیا ہے کہ جزائر فلپائن پر اس طرز سے حکومت کرنا جیسی میساچوسٹس یا کلیفورنیا میں ہوتی ہے ناممکن العمل ہے۔ با ایں ہمہ "اعلان آزادی" میں اس قطعی اعلام کے ہوتے ہوئے کہ "تمام انسان خلقتہً مساوی الدرجہ ہیں" یہ کسیقدر بدنما سا معلوم ہوتا ہے کہ چند جزیروں کی حکومت کے لیئے ایک دور دراز ملک سے ایک کمیشن بھیجا جائے اور اس کی آیندہ حکمرانی سے غیر عیسوی اقوام خارج کردی جائیں، لیکن جیسا کہ معمول ہے واقعات کی زبردست قوت، مجرد نظریات کے مقابلہ میں بہت ہی قوی ثابت ہوئی ہے خواہ ان نظریات کو اعلان آزادی کی تاریخی سند کا جامہ ہی کیوں نہ پہنا دیا جائے۔

قابل مطالعہ کتابیں

ایچ - ای - ایجرٹن - برطانیہ کی مستعمری حکمت عملی کی مختصر تاریخ (Short History of British Colonial Policy) جلد دوم (سنہ ۱۸۹۷ء)

ای - اے رجس - انگلستان کا قانون دستوری (Constitutional Law of Eng and) حصۂ ششم باب دوم (سنہ ۱۹۰۵ء)

ال، کرٹس: مسئلۂ دولت عامہ (The Problem of the Common Wealth) سنہ ۱۹۱۶ء باب ۲۰ و ۲۱۔

اسناد مزید

سرجے - سی لیوئس حکومت توابع (Government of Dependencies) (سنہ ۱۸۴۱ء)

ای، ٹاڈ - برطانوی نوآبادیوں میں پارلیمنٹی حکومت (Parliamentary Government in British Colonies) (سنہ ۱۸۸۰ء)

ای، جے، پین - نوآبادیات و مستعمری متفقیات (Colonies and Colonial Federations) (سنہ ۱۹۰۰ء)

پی - ہالینڈ :- "اقتدار اعلیٰ و آزادی" (Imperium et libertas) سنہ ۱۹۰۱ء

استمرمان: یورپی مستعمرات (Die Europaischen Kolonian) چار جلد سنہ ۱۸۹۶

نظم و نسق، شائع کردہ دفتر شمار و اعداد ممالک متحدہ امریکہ (Colonial Administration) (سنہ ۱۹۰۱ء)

ڈبلیو - ٹی - آرنلڈ - صوبجاتی نظم و نسق کا رومانی طریق (Roman System of Provincial Administration) سنہ ۱۸۷۹ء -

جی، بینکرافٹ، تاریخ ممالک متحدہ امریکہ سنہ ۱۸۳۴ء (History of the United States) سنہ ۱۸۷۴ء -

ایچ - سی - لاج - امریکہ کے انگریزی مستعمرات کی مختصر تاریخ (Short History of the English Colonies in America) (سنہ ۱۸۸۱ء)

سر جے - آر سیلی - انگلستان کا توسع (Expansion of England) (سنہ ۱۸۸۳ء)

ٹی، پاؤنال - نوآبادیوں کا نظم و نسق (Administration of the Colonies) سنہ ۱۷۶۴ء -

پی - ایس رائنش حکومت مستعمری (Colonial Government) سنہ ۱۹۰۲ء -

لیرائے، بولیو: زمانۂ جدیدہ کے اصول آبادکاری (De:la colonization Chez les peuples modernes) سنہ ۱۹۰۲ء -

مورس: تاریخ استعماری (The History of Colonisation) سنہ ۱۹۰۲ء

جی، بیر: قدیم مستعمری نظم (The old Colonial System) حصہ ۱ سنہ ۱۹۱۲ء -

اے، بی کیتھ: شہنشاہی اتحاد و ممالک ماتحت (Imperial Unity and the Domins) سنہ ۱۹۱۶ء -

باب ہفتم

حکومت مقامی

۱۔ مقامی و مرکزی حکومت میں فرق امتیازی ۲۔ حکومت مقامی کا رقبۂ ارضی، ممالک متحدۂ امریکہ، فرانس، انگلستان، ۳۔ مقامی حکمراں جماعتوں کی ہئیت ترکیبی اور اُن کے اختیارات، ممالک متحدۂ امریکہ، ۴۔ انگلستان، ۵۔ فرانس ۶۔ پروشیا، ۷۔ مقامی محصول، ممالک متحدۂ امریکہ کا محصول املاک، ۸۔ دوسرے ممالک میں مقامی محصول کے طریق، ۹۔ امریکی طریق کی اصلاح

۱۔ مقامی و مرکزی حکومت میں فرق امتیازی:

— اس وقت تک حکومت کی ہئیت ترکیبی کے متعلق ہماری بحث ان حکمراں جماعتوں کے متعلق غور کرنے تک محدود تھی، جن کا اقتدار و اختیار تمام سلطنت پر وسیع ہوتا ہے۔ مگر بہت ہی چھوٹی قوموں کو مستثنیٰ کر کے اور کہیں بھی ایسا نہیں ہے کہ تنہا یہی جماعتیں تمام نظم و نسق ملک کی چلانے والی ہوں، ان کے علاوہ ہر ملک میں سرکاری عہدہ داروں اور سرکاری جماعتوں کی ایک ایسی تعداد موجود ہوتی ہے جن کے فرائض سلطنت کے مجموعی رقبۂ ارضی کے صرف ایک حصہ پر محدود ہوتے ہیں۔ خود یہ جماعتیں اور ان کے انجام دینے کے کام سب مقامی حکومت کی عام تعریف کے اندر آجاتے ہیں اس لئے مقامی حکومت سے وہ تمام کارروائیاں مراد ہونگی جو قصبوں اور صوبوں کی کونسلوں اور بلدیات و اضلاع کی حکمراں جماعتیں انجام دیتی ہیں۔ اس لفظ کے عام فہم معنی بالکل صاف ہیں لیکن، مقامی و مرکزی حکومت کی قطعی و صحیح تعریف اس قدر آسان نہیں ہے، غور طلب یہ ہے کہ وہ تمام حکمراں جماعتیں جن کے اختیارات سلطنت کے صرف ایک حصہ تک محدود ہوتے ہیں، وہ سب کی سب مقامی حکومت کے تحت میں نہیں

آتیں کیونکہ بصورت دیگر ایک سلطنت متفقی کے اجزائے ترکیبی بھی اسی ضمن میں آجائیں گے، حالانکہ جو ظاہری مفہوم قرار دیا گیا ہے اس کے یہ خلاف ہے۔ نیویارک، یا میسا چوسٹس کے ریاستی حکام، مقامی حکومت کے اعضائے کار نہیں ہیں۔ علیٰ ہٰذا یہ فرق رقبۂ ارضی کی وسعت یا زیر حکومت اشخاص کی تعداد پر بھی معلق نہیں ہے۔ نیویارک، یا بوسٹن کی حکومت بلدیہ یا لنکا شائر کی کاؤنٹی کونسل (مجلس صوبہ) اس سے بدرجہا زیادہ کثیر التعداد اشخاص پر حکمراں ہیں جتنے ریاست نیواڈا کی حکومت کے تحت میں ہیں۔ دوسری طرف وسعت ارضی کے اعتبار سے موناکو کی امارت جو آٹھ میل مربع زمین پر قابض ہے، اگرچہ ایک فرانسیسی صوبہ سے بہت ہی کم ہے تاہم وہ کسی نہج سے مقامی حکومت نہیں ہے۔ اس لئے مرکزی و مقامی حکومت کا فرق رقبہ و آبادی کے معاملہ سے تعلق نہیں رکھتا۔

یہ فرق کسی قدر تو ان کی اضافی دستوری حیثیت پر مبنی ہے اور کسی قدر ان خدمات عامہ کی نوعیت پر منحصر ہے جو ان میں سے ہر ایک کو انجام دینا پڑتی ہے، امر اول کی بابت اکثر و بیشتر آزاد سلطنتوں کے متعلق یہ کہنا صحیح ہے کہ مقامی حکومت اپنے اختیارات، مرکزی حکومت سے حاصل کرتی ہے اور اس کی مرضی تک اس پر قابض رہتی ہے۔ تحریری نظام سلطنت موجود ہو یا نہو مگر صورت واقعہ یہی ہے۔ فرانس اور اطالیہ میں جہاں تحریری نظام سلطنت موجود ہیں، مقامی حکومت کی تنظیم بالکلیہ مرکزی پارلیمنٹ کے اختیار میں ہے۔ یہی وجہ ہے کہ ہم سوئزرلینڈ کے صوبوں یا ممالک متحدۂ امریکہ کی "ریاستوں" کو مقامی حکومت نہیں خیال کرتے کیونکہ ایک متفقی دستور کے یہ اجزائے ترکیبی خود اپنے حد اختیار کے اندر مرکزی و متفقی اقتدار کے اثر سے بالکل آزاد ہیں، لیکن جو فرق یہاں قائم کیا گیا ہے وہ ہمہ گیر طور پر صحیح نہیں ہے اگرچہ تقریباً تمام آزاد سلطنتوں پر اس کا اطلاق ہوتا ہے مگر ممالک متحدۂ امریکہ کی دولت ہائے عامہ کے اندر مقامی حکومت کے اعضائے کارکن (یعنے قصبات، اضلاع، و بلدیات کے حکام) کے متعلق

یہ اصول صحیح نہیں آتا یہ حکام بلاشک وشبہ مقامی حکومت کے اعضائے کار ہیں مگر ایک بڑی حد تک ان کا وجود خود ریاست کے نظام حکومت کے ساتھ شامل ہے اور ریاست کی مجلس وضع قوانین اپنی مرضی سے اسے ساقط العمل نہیں کر سکتی۔

مقامی و مرکزی حکومتوں کا دوسرا فرق ان کے خدمات کی مختلف نوعیت میں پایا جاتا ہے۔ اس کے سمجھنے کے لئے کسیقدر مزید تشریح کی ضرورت ہے۔ سلطنت کے کارکن اہل ملک کے نفع کے لئے جو مختلف فرائض انجام دیتے ہیں وہ سرسری طور پر دو حصوں میں منقسم ہوتے ہیں بعض ان میں ایسے ہوتے ہیں جن کا نفع قوم کے لئے عام ہوتا ہے اور جو فوائد ان سے مترشح ہوتے ہیں وہ کسی خاص حصۂ ملک کے لئے مخصوص نہیں سمجھے جا سکتے، مثلاً غیر ملکی فتوحات کے روکنے کے لئے بری و بحری افواج سے محافظت کا جو کام لیا جاتا ہے اس سے تمام باشندگان ملک یکساں طور پر متمتع ہوتے ہیں۔ یہی حالت تمام بڑے بڑے تعمیرات عامہ کی ہے جن کے مفاد و اغراض کو قومی کہنا مناسب ہے۔ ان کے علاوہ کچھ انتظامی فرائض بھی ایسے انجام دینا پڑتے ہیں جن کے موثر ہونے کے لئے ان کا ہر جگہ یکساں طور پر نافذ ہونا ضروری ہے۔ چنانچہ تعزیری قوانین کا اجرا، ازدواج و طلاق کی نگرانی، معاہدات وخرید و فروخت وغیرہ کے انضباط کے قانون، اسی قبیل میں داخل ہیں۔ پس فرائض ملکی کے یہ تمام اصناف بجا طور پر مرکزی حکومت کے حد اقتدار میں آنے چاہئیں لیکن ان کے علاوہ ان سے بالکل ہی مختلف نوعیت کے اور بھی بہت سے کام ایسے ہیں جن میں سلطنت کو سرگرمی دکھانے کی ضرورت ہے (یہ یاد رکھنا چاہئے کہ مقامی و مرکزی دونوں حکومتیں جسم سلطنت کے اعضا ہیں) لیکن ان فرائض کی ادائی سے جو نتائج مرتب ہوتے ہیں ان سے قوم کا صرف ایک چھوٹا سا حصہ مستفید ہوتا ہے اور بظاہر اس کا تعلق ایک مخصوص رقبہ سے ہو سکتا ہے کسی قصبہ کی روشنی کا انتظام کرنا دیہات کی کسی سڑک پر پل بنانا، ٹرام گاڑیوں کا انتظام قائم کرنا، یہ سب اسی قسم کے کام ہیں،

پس یہاں قرین عقل یہی معلوم ہوتا ہے کہ اس قسم کے کاموں کا نفع اس کا خرچ، اس کی نگرانی سب بتمامہا انھیں لوگوں کے ذمہ ہونا چاہیے جن پر ان کا اثر پڑتا ہے۔

پس مرکزی و مقامی حکومتوں کے فرائض کا عام فرق یہی ہے جو ذکر کیا گیا۔ موخر الذکر کے خدمات عامہ کو اگر بہ نظر تعمق دیکھا جائے تو وہ زیادہ تر مدرسے، شفاخانے، دار المجانین، پل سڑک، باغات، وغیرہ کی بنا و قیام اور مقامی مفاد عامہ کی چیزوں کے انتظام سے متعلق ہوگا (جیسے روشنی کا انتظام آمد و رفت کا سلسلہ وغیرہ قائم کرنا ہے) پس مقامی حکومت کا تعلق مختلف صورتوں میں زیادہ تر جائداد غیر منقولہ سے ہے اس سے باشندگان کی اس مجتمعہ کوشش کا اظہار ہوتا ہے جو وہ (سڑک، یا پل، آبرسانی وغیرہ کے ایسے) مرئی و محسوس کاموں کے بنانے اور ان کی نگرانی میں صرف کرتے ہیں جن سے ایک مخصوص رقبہ کے اندر عام فائدہ حاصل ہوتا ہے اور جسے علٰحدہ علٰحدہ باشندوں کے درمیان تقسیم نہیں کیا جا سکتا، اس طرح جو خدمات انجام دئے جاتے ہیں وہ تعزیری قانون وغیرہ کے ایسے انضباطی قوانین کے کاموں سے مقابلہ کرنے سے بطریق احسن سمجھ میں آسکتے ہیں جن کا تعلق مرکزی حکومت سے ہے، لیکن عام امتیاز کی اس بدیہی نوعیت کے باوجود مقامی و مرکزی حکومتوں کے فرائض ایک دوسرے کے ساتھ خلط ملط ہو جاتے اور ایک دوسرے پر اثر ڈالتے ہیں۔ بعض صورتیں ایسی ہیں جن کے اخراجات اور جن کا فوری فائدہ تو بیشک ایک مقامی امر معلوم ہوتا ہے مگر دوسرے اعتبار سے اس کا تعلق عام مفاد سے بھی ہوتا ہے۔ مدارس کا معاملہ اسی نوعیت کا ہے۔ یہ ایک کھلی ہوئی حقیقت ہے کہ تمام اہل ملک کا تعلیم یافتہ ہونا ایک ایسا ہمہ گیر مسئلہ ہے جس سے بلا استثنا ہر شخص کو تعلق ہے اور اس لئے بجا طور پر یہ امر مرکزی حکومت کے حد اثر میں داخل ہے کہ وہ تعلیم کو لازمی بنا دے اور ایک ایسا عام اصول قرار دے جس پر اس کی بنا رکھی جا سکے۔ یہ بھی مناسب ہے کہ وہ اخراجات کا بھی ایک جزو خود ادا کرے، اور اس کی براہ راست

نگرانی رکھے اور اخراجات کا حصۂ کثیر مقامی حکومت سے متعلق رہنے دے کم از کم ابتدائی مدارس کے متعلق تو ایسا کرنا بہا ضروری ہے۔

۴۔ مقامی حکومت کے حدود (رقبۂ ارضی)، ممالک متحدۂ امریکہ فرانس، انگلستان، مقامی حکومت کی نوعیت کی اس عام بحث سے گذر کر اب ہم اس کے بعض مخصوص مسائل پر توجہ کرنا چاہتے ہیں جو اس کی ہیئت ترکیبی اور اس کے اجزائے کار میں پیش آتی ہیں، ان مسائل کو تین عنوانوں میں جمع کرسکتے ہیں:۔ (۱) مقامی رقبۂ ارضی کا مسئلہ اس بحث میں یہ موقع ہے کہ ہم ممالک متحدۂ امریکہ کے باترتیب "اضافی طریقہ" کا انگلستان کے درہم وبرہم رقبوں سے مقابلہ کریں (۲) مقامی حکمران جماعتوں کی ترکیب اور مرکزی حکومت عاملانہ سے ان کا تعلق۔ اس باب میں فرانس کے مرکزی طریق کا مقابلہ انگلستان و امریکہ کے تفرق مرکزیت سے کرنا چاہئے۔ (۳) مقامی اجزائے محصول کا سوال، اس میں امریکہ کے محصول املاک اور دوسرے ممالک کے طریقوں کی جانچ کرنا ہے۔

مقامی حکومت کے قائم کرنے سے ہر جگہ یہ ضرورت لاحق ہوتی ہے کہ ملک کے مجموعی رقبۂ ارضی کو نہ صرف ایک نوع کے ماتحت رقبوں میں تقسیم کردیا جائے بلکہ مختلف نوعیت کے رقبے قائم کئے جائیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں پرگنے (Townships) و اضلاع (Counties) ہوتے ہیں، انگلستان میں پیرش (حلقۂ مذہبی) ضلع (Districts) اور صوبہ (County) ہوتے ہیں (جن کی اور تقسیمیں بھی ہوتی ہیں)۔ فرانس میں بلدیہ (Commune) پرگنہ (Canton) حلقہ (Arrondissements) اور صوبہ (Department) ہوتے ہیں۔ ممالک متحدۂ امریکہ اور انگلستان میں ایسے بلدی رقبے بھی ہیں جو قصبوں اور شہروں کی حکومتوں کے تحت میں ہیں۔ ایک سے زائد نوعیت کی تقسیموں کی وجہ صاف ظاہر ہے۔ مختلف نوعیت کے مفاد عامہ کے کام بالطبع مختلف رقبوں کی وسعت پر حاوی ہوں گے۔ مثلاً ایک دیہاتی مدرسہ کے چلانے کے لئے صرف بیس خاندانوں کی ضرورت ہوگی مگر خاندانوں کی

اس تعداد سے یہ نہیں ہوسکتا کہ وہ بسہولت تمام اپنی ضرورت کے لئے ایک پاگل خانہ قائم کرلے اور اسے چلاتی رہے، علیٰ ہذا کوئی شفاخانہ یا محتاج خانہ بھی اتنے چھوٹے سے رقبہ کی آمدنی سے نہیں قائم ہوسکتا۔ پس اس سے یہ صاف ظاہر ہے کہ فرائض کی قلت و کثرت کے اعتبار سے حکومت مقامی کے لئے مختلف وسعت کے رقبوں کی ضرورت ہے مگر سہولت کار کے لئے یہ بہتر ہوگا کہ رقبوں کے اس اختلاف کو جہاں تک ہوسکے کم کیا جائے اور ان میں بھی جو سرسری طور پر یکساں نظر آئیں اُن کی گروہ بندی کردیجائے۔

انگلستان، فرانس، روس، وغیرہ کے سے قدیم ملکوں میں، حکومت مقامی کے رقبہ کی بنیاد آبادکاری کے وہ قدیمی مستقل مقامات ہیں جنکی تاریخ خود مرکزی حکومت کے قائم ہونے سے بہت پیشتر کی ہے، چنانچہ انگلستان کے پیرش (حلقہ) کی یہی کیفیت ہے، جس کے مذہبی کام نے اس کے اصلی سیکسن نام ٹاؤنشپ کو بھلا دیا ہے، یہی حال فرانس کے کمیون (بلدیہ) اور پرشیا کے گیمائنڈے (Gemeinde) کا ہے۔ ابتداءً اس کی صورت یوں پیدا ہوئی ہوگی کہ ایک چھوٹی سی جماعت ہمسایوں کے طور پر کسی گاؤں کی کسی اقامت گاہ میں مل کر رہنے لگی ہوگی اور اپنے مشترکہ کاموں کے انجام دینے کی کوئی صورت اختیار کرلی ہوگی جہاں ایسی صورت موجود ہو وہاں ضرور یہی ہونا چاہئے کہ زمانۂ جدید کی سلطنت کی حکومت مقامی کا اولین رقبہ اسی کو قرار دیا جائے، لیکن اس میں خرابی یہ پڑتی ہے کہ مدت مدید گزر جانے کے بعد اکثر پیرش (حلقۂ مذہبی) وغیرہ کی ابتدائی حدود آبادی بہت بڑھ جاتی ہے، مثلاً انگلستان کے پندرہ ہزار پیرشوں میں سے سب سے چھوٹا پیرش پچاس ایکڑ سے بھی کم کا ہے اور سب سے بڑا پیرش دس ہزار ایکڑ سے زیادہ کا ہے۔ (۱۸۹۱ء میں) گیارہ پیرش ایسے تھے جن میں کوئی باشندہ ہی نہیں تھا اور سب سے زیادہ آباد پیرش (از لنگٹن) میں ۳،۱۹،۰۰۰ آدمی تھے۔ اسی طرح فرانس میں بعض کمیون (بلدیہ) محض دیہاتی رقبہ یا چھوٹے چھوٹے گاؤں ہیں اور بعض بڑے بڑے شہر بن گئے ہیں۔ لیکن رقبوں کی اس شتر گربہ حالت کے باوجود بھی

یہی مناسب ہے کہ حکومت مقامی کے ڈھانچ کے طور پر انھیں تاریخی رقبوں کو قائم رکھا جائے، کیونکہ ان سے حقیقتاً ایک عضوی انتظامی رقبے کا اظہار ہوتا ہے اور ہیئت سیاسیہ کی بنا قائم کرنے کے لئے ان میں پہلے ہی سے ایک مشترکہ اقتصادی و معاشرتی زندگی موجود ہوتی ہے، ان رقبوں کے بعد بڑے بڑے منفردہ خطے (ضلع، پرگنے وغیرہ) ہوں گے جو سڑکوں کے بنانے محتاج خانے، شفا خانے، اور قید خانے وغیرہ کے قائم کرنے کے ایسے وسیع فرائض عامہ کی انجام دہی کے لئے موزوں ہوں گے جس کے لئے اس سے وسیع تر امداد کی ضرورت ہے جو ان نہایت ہی چھوٹی چھوٹی مقامی جماعتوں سے انجام پا سکتی ہیں، مقامی رقبوں کی اس تدریجی حدبندی کی تعداد ملک ملک میں مختلف ہے اور اس کی نوعیت کے سمجھنے کے لئے سب سے بہتر طریقہ یہ ہے کہ بعض خاص خاص سلطنتوں میں جو تقسیم اختیار کر لی گئی ہے اُن پر بالمقابل یکدگر مختصراً نظر ڈالی جائے۔

مقامی رقبوں کی تشکیل و ترتیب کے بارے میں ممالک متحدۂ امریکہ خصوصیت کے ساتھ خوش قسمت واقع ہوئے ہیں۔ ان میں سے کچھ تو تاریخی ہیں اور کچھ ایسے ہیں جو اس ملک میں آبادی قائم کرنے کے قبل ہی یا اس کے ساتھ ہی بالقصد مرتب کر لئے گئے تھے۔ چنانچہ میساچوسٹس کے پرگنے (Township) اور ورجینیا کے اضلاع تاریخی یا ابتدائی رقبے کہے جا سکتے ہیں۔ وہ مستعمرین کی اِس ابتدائی گروہ بندی کو ظاہر کرتے ہیں جو نو آبادی میں قدم رکھتے ہی انھوں نے اختیار کر لی تھی۔ لیکن اگر کوئی شخص شمال ڈاکوٹا یا کینساس کی سی کسی ریاست کے نقشہ پر صرف ایک سرسری نظر ڈالے تو فوراً عیاں ہو جائے گا کہ ان کے مقامی رقبے بالارادہ سمجھ بوجھ کر مقرر کئے گئے ہیں۔ پرگنے یعنی اس تقسیم کے اجزائے مختلف اور صوبے جن کے وہ جزو ہیں، وہ سب مستطیل شکل کے ہیں جو ایک ہی عام اصول پر بنائے گئے ہیں، لیکن ممالک متحدۂ امریکہ کی بیشتر دولتہائے عامہ میں ہم یہ دیکھتے ہیں کہ

اسے پرگنوں میں منقسم کردیا گیا ہے خواہ ان کے حدود ہموار و یکساں ہوں یا نہوں، اور انھیں پرگنوں کو ملاکر صوبے بنادئے گئے ہیں۔ بعض ریاستوں میں جیسے کہ نیو انگلینڈ کی ریاستیں ہیں پرگنے پہلے قائم ہوئے ہیں اور بعد میں انھیں پرگنوں کو ملاکر ضلعے بنائے گئے ہیں، لیکن جنوب میں صورت حال اس کے بالکل برعکس ہے یعنی قدیمی رقبہ ضلع کا تھا اسے بعد میں پرگنوں میں منقسم کردیا گیا ہے۔ زیادہ جدید ریاستوں میں قصبات و اضلاع ساتھ ساتھ بنائے گئے ہیں، لیکن ممالک متحدۂ امریکہ کی مقامی حکومت کے رقبوں کا خاص وصف یہ ہے کہ بڑے رقبے چھوٹے رقبوں کے مضاعف ہیں یعنے بڑے رقبوں کے اندر چھوٹے رقبے تمامہ داخل رہتے ہیں اور قصبوں کے حدود ضلعوں کے حدود سے خارج نہیں ہوتے۔ جس کا نتیجہ یہ ہے کہ ایک پرگنے کے کل باشندے ایک ہی ضلع سے تعلق رکھتے ہیں، اس کا بہت قوی اثر مقامی مالی ذمہ داری کی ترتیب و تقسیم میں نظر آتا ہے۔

ممالک متحدۂ امریکہ کی طرح فرانس میں بھی رقبوں کی تقسیم اضعافی قاعدہ سے ہے، لیکن عام ترتیب میں تاریخی بلدیہ (کمیون) کسی قدر ابتری کا سبب ہوجاتے ہیں ممکن ہے کہ ایک حلقے میں مختلف کمیون (بلدیات) ہوں (جیساکہ عام طور پر ہوتا ہے کیونکہ کمیونوں کی مجموعی تعداد چھتیس ہزار ہے) یا پیرس کی طرح ایک ہی کمیون میں کئی حلقے ہوں۔ لیکن ماورائے کمیون کل رقبے ایک دوسرے کے اندر داخل ہیں، کینٹن (پرگنہ) جو محض انتخابی و عدالتی حلقہ ہوتا ہے، حکومت کا مستقر نہیں ہوتا، بلکہ وہ ہر جگہ حلقہ (Arrondissement) کا جزو ہے اور موخر الذکر خود سب سے بڑے رقبہ یعنے صوبہ (Department) کا حصہ ہوتا ہے۔ کمیون کو مستثنی کرنے کے بعد باقی اور تمام رقبوں سے یہی ظاہر ہوتا ہے کہ وہ قصداً ترتیب دئے گئے ہیں، اور کسی حد تک ملک کی تاریخی تقسیم کو بھی ان پر نثار کردیا گیا ہے، فرانس کے انقلابی دور کی پہلی قومی پارلیمنٹ یعنی جمعیت ترکیبی (Constituent assembly) نے سنہ ۱۷۹۰ء میں، انھیں ترتیب دیا تھا، اس کا

اندازہ کچھ اس حقیقت سے بھی ہوتا ہے کہ تمام صوبے کم و بیش برابر رقبہ کے ہیں، اس دور کے بعض انتہا پسند ترتیب کنندہ اشخاص یہ چاہتے تھے کہ فرانس کو چند مستطیل رقبوں میں منقسم کر دیا جائے جو سب کے سب بالکل ہی یکساں و مساوی ہوں اور ملک کی جغرافی ہئیت اور صوبوں، شہروں اور حلقوں کے تاریخی روایات و تعلقات کا مطلق لحاظ نہ کیا جائے، لیکن ایسا ہوا نہیں، اور صوبے جس طرح بنائے گئے وہ بہت کچھ ملک کی طبعی خصوصیات کے موافق ہیں اور ان کے اندر یا ان کے قریب کے پہاڑوں، دریاؤں اور خلیجوں کے نام پر ان کے نام رکھے گئے ہیں۔

انگلستان میں بلکہ فی الواقع تمام جزائر برطانیہ کے مقامی حکومت کے رقبوں میں جیسی شدید ابتری پیدا ہو گئی ہے وہ انیسویں صدی کے لاینحل انتظامی مسائل میں ایک اہم مسئلہ بن گیا ہے۔ سیکسن زمانہ میں قصبہ، حلقہ (Hundred) اور صوبہ سیدھے سادہ طور پر ایک اضعافی اصول پر مبنی اور ان میں مقامی خود اختیار جماعتیں قائم تھیں۔ لیکن حلقے (ہنڈریڈ) زوال پذیر اور برگئے (پیرش کا مذہبی نام اختیار کر کے) بے ترتیب ہوتے گئے اور اپنا ملکی (سول) اختیار بہت کچھ کھو بیٹھے اور قصبہ اور برگنے (Township) صوبے کی مقامی حکومت خود اختیاری کے بجائے اولاً تو بادشاہ کے ناظم ضلع (Sheriff) کی نگرانی قائم کی گئی اور آخر میں مقامی ناظمان ان کے تقریباً ہمہ گیر انتظامی اختیارات کے حلقہ بنا دئے گئے۔ خبر گیری غربا، شاہراہ عام، قبرستان، حفظان صحت، مدارس وغیرہ کے ایسے خاص مقاصد کے لئے، خاص خاص رقبوں کا اضافہ کیا گیا تھا جنھیں پیرش (حلقہ) یا ضلع کے حدود سے کچھ ایسا تعلق نہیں تھا اور ان کی حکمراں جماعتیں بھی الگ تھیں۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا کہ ان اصلاحات کے قبل تک جن کا ذکر بعد میں آوے گا کامل ابتری پھیلی ہوئی تھی۔ ونچسٹر کے جج ڈاکٹر ولیم رڈجر[1] نے اس حالت کا نقشہ ان الفاظ میں

[1] حکومت مقامی (Local Government) سنہ ۱۹۰۱ء یہ ایک بہت اعلیٰ درجہ کی

کھینچا ہے کہ ’’ ۱۸۸۳ء میں انگلستان و ویلز حکومت مقامی کے اغراض کے لئے حسب ذیل رقبوں میں منقسم تھے‘‘ ۵۲۰۰ صوبے۔ ۲۳۹ ذی اختیار بلدیات، ۷۰ ترقی بلدہ کے حلقے، ۱۰۰۷ شہری حفظان صحت کے حلقے، ۴۱ حفظان صحت کے جماعت حکام کے حلقے، ۵۷۷ دیہاتی حفظان صحت کے حلقے، ۲۰۵۱ انتظام مدارس کے حلقے، ۴۲۹ اتحادات (Unions) ۱۹۴ روشنی و نگہبانی کے حلقے ۱۴۹۴۶ قانون پرورش غربا کے پیرشس (حلقہ) ۵۰۶۴ (ان) شاہراہوں کے پیرش (جو شہری یا حلقۂ شاہراہ کے حدود میں داخل نہیں تھیں) اور ۱۳۰۰۰ کے قریب مذہبی پیرش تھے۔ ان مقامی جماعتہائے ذی اختیار کی مجموعی تعداد جو انگلستان کے ابواب ادا کرنے والوں پر محصول لگاتی تھیں ۲۷۰۶۹ اور وہ اٹھارہ مختلف طریقوں سے ان پر محصول عائد کرتی تھیں۔‘‘ ایک بے حقیقت سے استثنیٰ کے سوا تمام مختلف رقبے ایک دوسرے کے اندر داخل و شامل تھے۔‘‘ اس طرح جو الجھاؤ پیدا ہو گیا تھا اسے رفع کرنے کے لئے جو ذریعہ اختیار کیا گیا ہے اس پر بعد کے ایک فقرے میں بحث کیجائے گی۔

۲۸ مقامی حکمراں جماعتوں کی ہئیت ترکیبی۔ ممالک متحدہ امریکہ

اب ہمیں مقامی حکمراں جماعتوں کی ہئیت ترکیبی، ان کے اختیارات اور مرکزی حکومت سے ان کے تعلقات کی نسبت غور کرنا چاہئے۔ یہاں ہمیں ان جماعتوں کی ترتیب کے دو طریقے ملتے ہیں جو ایک دوسرے سے بہت ہی مغائر ہیں۔ ان میں سے ایک طریقہ تو لامرکزیت یا تفرد مقامی کا ہے، اس طریقہ میں مقامی معاملات کی نگرانی عہدہ داروں کی ایک جماعت کو تفویض کر دیجاتی ہے جنھیں خود اسی مقام کے لوگ منتخب کرتے ہیں چند عام ضوابط کے تحت میں جو یا تو مرکزی حکومت کی طرف سے ہوتے ہیں یا نظام ترکیبی کے اختیارات میں داخل ہوتے ہیں (یعنی ایک تحریری نظام سلطنت میں درج

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:- کتاب ہے مگر اس میں صرف انگلستان کی مقامی حکومت سے بحث کی گئی ہے۔

ہوتے) جن پر مرکزی و مقامی دونوں ادارات کو کاربند ہونا پڑتا ہے، باشندوں کو اپنے مقامی معاملات کے انتظام کا کلی اختیار دیدیا جاتا ہے۔ دوسرا طریقہ مرکزیت کا ہے۔ اس طریقہ میں، مقامی معاملات کا انصرام ایک بڑی حد تک ان عہدہ داروں کی نگرانی میں ہوتا ہے جن کا تقرر مرکزی حکومت کی جانب سے ہوتا ہے۔ مقدم الذکر طریقہ اپنی مکمل صورت میں ممالک متحدۂ امریکہ کے اندر رائج ہے اور اس سے کچھ اتر کر انگلستان میں؛ موخر الذکر یا مرکزی طریقہ فرانس میں مروج ہے۔ سلطنت پرشیا میں[1] دونو کو ملا کر ایک سمویا ہوا طریقہ اختیار کیا گیا تھا۔ مختلف ممالک میں جو حکمراں جماعتیں اس طرح پر قائم ہوئی ہیں ان کے ایک مختصر تبصرے سے ہمیں ان دونوں طریقوں کے محض سیاسی اغراض اور ان کے باہمی عیب و صواب کے فیصلہ کرنے میں مدد ملے گی۔

ممالک متحدۂ امریکہ کے اندر شمالی و جنوبی و نیز نئی ریاستوں میں سب جگہ مقامی تفرد کا طریقہ رائج ہے، لیکن اس کی ظاہری صورت میں مختلف مقامات میں کچھ کچھ اختلاف پایا جاتا ہے۔ نیو انگلینڈ کی ریاستوں میں مقامی حکومت کے اولین رقبے وہ تاریخی پرگنے ہیں جن کی بنا ابتداءً تارکان وطن کی مشترکہ اقامت سے پڑی تھی۔ براہ راست قانون سازی کے سلسلہ میں اس کی حکمرانی کے حالات ایک سابق باب میں مذکور ہو چکے ہیں۔ اس کی حکومت کا اصلی نظم اس کے تمام رائے دہندوں کا عام جلسہ ہے جسے "جلسۂ پرگنہ" کہتے ہیں۔ جن مقامات کی آبادی اس قدر بڑھ گئی ہے کہ اس صورت حکومت کا عمل میں لانا دشوار ہو گیا ہے وہاں

[1] پرشیا میں مقامی حکومت کی بحث کا تعلق شاہی پرشیا کی قبل جنگ کی حالت سے ہے۔ اس جنگ کے نتیجہ کے طور پر پرشیا کا رقبہ بہت گھٹ گیا ہے اور اس میں بہت سے اندرونی تغیرات ایسے ہو گئے ہیں کہ ممکن ہے کہ وہ دائمی صورت اختیار کریں یا نہ کریں۔

"جلسۂ پرگنہ" کے بجائے منتخب شدہ بلدی حکومت قائم کردی گئی ہے۔ چنانچہ میساچوسٹس میں بارہ ہزار سے اوپر کی آبادی کے قصبوں میں حکومت بلدیہ قائم کردی گئی ہے، لیکن کم آبادی کے رقبوں میں جلسۂ پرگنہ کا وجود اب بھی باقی ہے۔ اس کا انعقاد سال میں ایک مرتبہ بالعموم موسم بہار میں ہوتا ہے مگر کنکٹیکٹ میں باقاعدہ جلسہ موسم خزاں میں ہوا کرتا ہے، اسکے علاوہ بشرط ضرورت غیرمعمولی جلسے بھی ہوسکتے ہیں۔ اس کا کام یہ ہے کہ سال آئندہ کے لئے قصبہ کے عہدہ داروں کا انتخاب کرے، متوقع اخراجات کے لئے رقم کی منظوری دے، تشخیص محصول کا اصول قائم کرے اور دوسرے مقامی معاملات جو اُس کے روبرو پیش ہوں ان کا تصفیہ کرے۔ جس زمانہ میں جلسۂ پرگنہ اجلاس نہیں کرتا ہوتا، اس زمانہ میں اس کے اختیارات اس کے منتخب کردہ عہدہ داروں کی جانب منتقل ہوجاتے ہیں۔ یہ عہدہ دار چیدہ اشخاص کی جماعتیں ہیں، جن کی تعداد باختلاف حالات تین سے نو تک ہوتی ہے۔ اس جماعت میں اہلکار قصبہ، جو قصبہ کے کاغذات وغیرہ محفوظ رکھتا ہے، خزانچی اور مشخص جنھیں یہ اہم فرض سپرد ہوتا ہے کہ محصول جمع کرنے کے لئے پرگنہ کی جائداد کی قیمت قرار دیں، ان کے علاوہ ایک محصل، مجلس مدرسہ کے ارکان اور دوسرے چھوٹے عہدہ دار شامل ہوتے ہیں، ظاہر ہے کہ یہ طریقہ پرگنے کو ایک مکمل مقامی عمومیہ بنادیتا ہے گویا جمہوریت کے اندر ایک دوسری جمہوریت قائم ہوجاتی ہے۔ پرگنے کے معاملات سے متعلق ریاست کے اعلیٰ عہدہ داروں کے اختیارات اقل قلیل حد پر آجاتے ہیں لیکن یہ یاد رکھنا چاہئے کہ امریکی طریقہ میں خود ریاست کا نظام حکومت مقامی عہدہ داروں کے اختیارات کی روک کا کام دیتا ہے، کیونکہ اس نظام حکومت میں ان کے اختیارات کے حدود معین کردئے گئے ہیں، اور اکثر ان کے محصول لگانے کے اختیار کی انتہائی حد کو بھی ظاہر کردیا ہے، اور یہ بھی بتادیا ہے کہ کس صورت سے انھیں محصول لگانے کا اختیار ہے۔ اگر وہ اپنے جائز اختیارات سے

تجاوز کریں تو عدالتی چارہ جوئی کے عام دستور سے کام لیا جا سکتا ہے۔
پرگنے سے وسیع تر رقبہ یعنی ضلع، نیو انگلینڈ میں محض پرگنوں کا مجموعہ ہے
جس کی حکمرانی کے اختیارات ایک منتخب شدہ جماعت کے ہاتھ میں ہوتے
ہیں اور ان کے فرائض بہت ہی محدود ہوتے ہیں۔ میساچوسٹس میں
تین کمشنر (مامور) ہوتے ہیں، جن میں سے ہر سال ایک کا انتخاب ہوتا
ہے اور وہ تین برس کام کرتے ہیں۔ ان کے فرائض یہ ہوتے ہیں کہ اس
طریقہ کے موافق جس کی بحث آیندہ ہوگی، اغراض ضلع کے لئے پرگنوں
سے حصۂ رسدی محصول وصول کریں، ضلع کی عمارات تعمیر کرائیں اور
اُن پر نگرانی رکھیں، ضلع کی سڑکوں کو درست رکھیں، اجازت نامہ
وغیرہ عطا کردیں۔

جنوب میں ضلع و پرگنے کی حیثیت بالکل الٹ گئی ہے۔ ضلع ایک
تاریخی رقبہ ہے جو ابتداءً عدالتی اغراض کے لئے کام میں لایا جاتا تھا
اور بعد کو دوسرے انتظامی فرائض اُس کے موافق انجام پانے لگے۔
پرگنہ ضلع کی بعد کی تقسیم در تقسیم کو ظاہر کرتا ہے خاص کر ابتدائی مدارس کے
قیام کے اغراض کے لئے مگر بعض ریاستوں میں صرف ضلعے ہیں، پرگنے
بالکل نہیں ہیں۔ جنوبی اضلاع کی تنظیم مقامی تفرد کی بنیاد پر قائم ہے۔
ضلع کی حکومت اولاً کمشنران ضلع (مامورین ضلع) کی ایک منتخب شدہ
جماعت کے ہاتھ میں ہے۔ جس کے ساتھ ایک خزانچی، غربا اور تعلیم کے
نگراں، شیرف اور دوسرے عہدہ دار شریک کر دئے گئے ہیں۔ جہاں
کوئی قصبہ نہیں ہے وہاں بھی ضلع کے کمشنر تمام مقامی نظم و نسق (یعنی
سڑک، محتاج خانہ، قید خانہ وغیرہ) کا انصرام کرتے ہیں۔ جہاں پرگنے
قائم کر دئے گئے ہیں وہاں ان کے منتخب کردہ عہدہ داروں کو جو اختیارات
تفویض ہوئے ہیں وہ ایک دوسرے سے بہت مختلف ہیں۔

بحر اوقیانوس کی وسطی ریاستوں اور کوہستان الیگینی کے
مغرب میں پرگنے یا ضلع کسی کو بھی ایک دوسرے پر وہ تفوق نہیں

حائل ہے جیسا کہ نیو انگلینڈ یا جنوب میں نظر آتا ہے۔ پرگنے اور ضلع دونوں موجود ہیں اور قوم کے منتخب کردہ عہدہ دار، ان پر حکمراں ہیں اور مقامی حکومت کے کاموں کو وہ ان کی نوعیت کے اعتبار سے آپس میں تقسیم کر لیتے ہیں۔ تاریخی حیثیت سے کہیں ایک کو تقدم حاصل ہے اور کہیں دوسرے کو، نیویارک، پنسلوینیا، ڈلاویر اور نیوجرسی میں پرگنہ اصلی رقبہ تھا، یعنی آبادکاری کی بنا پر وہ اپنی انتظامی منفرد حیثیت رکھتا تھا اسی وجہ سے ہم اب تک یہ دیکھتے ہیں کہ نیویارک کے دیہاتی مقامات میں مجلس پرگنہ جسٹس آف دی پیس (ناظم امن) کے زیر صدارت سالانہ منعقد ہوا کرتی ہے اور اپنے عہدہ داروں کا انتخاب کرتی، اپنے ضوابط منظور کرتی اور اجرائے محصول کی منظوری دیتی ہے، مگر بحر اوقیانوس کی وسطی ریاستوں میں "رائڈنگ" (ثلث ضلع) کی شکل میں ایک وسیع تعداد مصنوعی رقبہ کے موجود ہونے سے حکومت اضلاعی کے رائج کر دینے کا کام لیا گیا ہے۔ شمال مغربی ریاستوں میں ضلع بالعموم پرگنے سے مقدم رہا ہے۔ الینائس میں جس کے جنوبی آبادکاروں کا بیشتر حصہ ابتدائی زمانہ میں ورجینیا سے آیا تھا، وہاں ضلع کا قیام پہلے ہوا، لیکن اور بہت سی بڑی ریاستوں کی طرح یہاں بھی انضباط مدارس کی ضروریات سے قصبہ کی حکومت قائم کرنے کی حاجت پیش آئی۔ موتمر کے حکم سے پیمائش اراضی کا جو طریقہ اختیار کیا گیا (اور جو ۱۷۸۵ء کے قانون اراضی سے شروع ہوا)، اس کے بموجب تمام جدید ولایات میں چھ چھ میل طول و عرض کے مربع بنائے گئے، اور اس طرح ہر مربع میں چھتیس مربع میل زمین شامل کی گئی۔ ہر مربع میں قومی حکومت نے ایک ایک میل مربع اراضی مدرسۂ عامہ کے اخراجات کے لئے گویا وقف کر دی ہے۔ پس اس طرح یہ صورت پیش آئی کہ اکثر حالتوں میں "پرگنے" کا لفظ اول اول اس چھ میل مربع کے خطہ کی بابت بولا جانے لگا۔ بعد میں جب نوآبادی بڑھی تو بالطبع قصبہ کے معاملات عامہ کے لئے عہدہ داروں کا انتخاب ہونے لگا، مگر اور ریاستوں میں اگرچہ پرگنے کے پہلو بہ پہلو ضلع بھی

موجود تھا مگر ابتدا سے پرگنہ ہی مقامی حکومت کا خاص رقبہ بنا رہا ۔ چنانچہ میچیگن میں جس کے پہلے آباد کار نیو انگلینڈ سے آئے تھے، یہی ہوا کہ وہ لوگ اپنے مقامی ادارات کو بھی اپنے ساتھ لیتے آئے ۔ مجلس پرگنہ کا رواج میچیگن میں تقریباً ویسا ہی ہے، جیسا میساچوسٹس میں ہے ۔ خود پرگنے کے اندر اکثر ماتحت رقبہ کے طور پر مدرسہ کے حلقہ پائے جاتے ہیں، جن کے عہدہ دار (امین، ناظم وغیرہ) جداگانہ منتخب ہوتے ہیں، جو مدرسوں کا تقرر کرتے اور عمارت وغیرہ کے مصارف کی نگرانی کرتے ہیں، مگر یہ عام قاعدہ نہیں ہے کیونکہ میساچوسٹس اور پنسلوینیا وغیرہ کے ایسے بہت سے مقامات میں، مدرسہ کے حلقے قصبہ ہی میں ملا دیئے گئے ہیں ۔

حکومت کے جن طریق کار کا ملک کے دیہاتی حصص میں عمل دخل ہے وہ صرف یہی مذکورۂ بالا ادارات ہیں، مگر ان کے علاوہ شہری ادارات بھی ہیں جن میں شہر، قصبہ، گاؤں، اور پنسلوینیا میں ذی اختیار بلدیات (Boroughs) داخل ہیں ۔ ان کی حکومت کی قطعی صورت ہر ایک ریاست میں جداگانہ ہے ۔ بلاد و قصبات وغیرہ کبھی تو کسی عام قانون یا دستور کی کسی دفعہ کے موافق مرتب کئے جاتے ہیں، جس کی رو سے یہ ممکن ہوتا ہے کہ کوئی مقام جس میں آبادی ایک خاص حد کو پہنچ گئی ہو وہ اپنی بلدی حکومت قائم کر لے، اور کبھی ان کے نظم و نسق کی ہیئت مجلس مقننہ کے کسی خاص قانون کے موافق عطا ہوتی ہے ۔ یہ کہنا کم و بیش صحیح ہے کہ بڑے بڑے شہروں کے متعلق خاص قانون نافذ ہوتے ہیں اور چھوٹے چھوٹے مقامات ایک ہی عام قانون کے تحت میں آجاتے ہیں ۔ مگر ان تمام صورتوں میں حکومت کی حالت عمومی ہوتی ہے اور بلدیے کو حکومت خود اختیاری حاصل ہوتی ہے ۔ شہر کی نگرانی ان عہدہ داروں کے ہاتھ میں ہوتی ہے جن کا انتخاب باشندگان شہر میں سے وہ لوگ کرتے ہیں جو رائے دینے کے مجاز ہوتے ہیں، یا اگر خود ان کا انتخاب براہ راست نہیں ہوتا تو کم از کم یہ ہوتا ہے کہ ان کا تقرر اس شخص

کی طرف سے ہوتا ہے جو خود منتخب کردہ ہوتا ہے۔ امریکہ کے شہروں کی حکومت اپنی ہیئت ترکیبی میں ریاستوں کی حکومت سے مشابہ ہے۔ اس کا سرگروہ ایک منتخب شدہ صدر بلدہ ہوتا ہے، وہی اس کا اعلیٰ کارکن عہدہ دار ہوتا ہے، اس کے ساتھ ایک بہت بڑی تعداد ماتحتوں کی ہوتی ہے، جن میں سے کچھ تو منتخب شدہ ہوتے ہیں، اور کچھ مقرر کردہ اس کے علاوہ مجلس بلدیہ ہوتی ہے جسے مجلس وضع قوانین کی طرح قانون سازی کے حقوق حاصل ہوتے ہیں جو بالعموم دو قسم کے ارکان سے مرکب ہوتی ہے، ایک آلڈرمین اور دوسرے مشیر جو مختلف میعاد اور مختلف حلقوں کی طرف سے منتخب ہوتے ہیں۔ زیادہ سابق زمانہ میں حکام عاملانہ کی طرف سے بدظنی اور جماعت وضع قوانین کو اختیار مطلق کے تفویض کرنے کے خیالات یقین کے درجہ تک پہنچ گئے تھے اور اسی میلان طبع کا نتیجہ تھا کہ اختیارات کا بیشتر حصہ کونسل (مجلس بلدیہ) کے ہاتھ میں دے دیا گیا اور میر بلد کو اختیار تمیزی تا حد امکان عطا کیا گیا۔

لیکن اس معاملہ میں عام رائے کے تغیر نے (جس کا تذکرہ ایک سابق باب میں ہو چکا ہے) اب صورت حال کو بالکل بدل دینے کی روش اختیار کی ہے۔ اختیارات کی ایک پوری جماعت کے بجائے ایک شخص واحد کے ہاتھ میں مجتمع ہونے سے قطعی ذمہ داری کی ایک صورت پیدا ہو جاتی ہے، ایک شخص جو اپنے عہدہ پر منفرد ہونے کی وجہ سے نمایاں حیثیت رکھتا ہو، جو یہ سمجھتا ہو کہ ذمہ داری تنہا اسی پر ہے اور کسی غفلت کے الزام کو وہ کسی اور کے سر نہیں ڈال سکتا اور اس کے ساتھ ہی بیکار مباحث اس کے اختیارات کے عمل میں لانے کے سد راہ ہوتے ہوں، ایسا شخص باغلب وجوہ اس کمیٹی سے زیادہ کار آمد ثابت ہوگا جس کے ارکان اپنی اشتراکی غلطیوں کو ایک دوسرے کے سر ڈال سکتے ہوں۔

مثلاً بوسٹن میں (سنہ ۱۹۱۰ء کے منشور کے مطابق) نظم و نسق کا تمام کام ایک میر بلد کے ہاتھ میں ہوتا ہے، جس کا انتخاب چار برس کے لئے ہوتا ہے

(مگر دو برس کے بعد وہ علیحدہ کیا جا سکتا ہے) اور اس کے ساتھ لو ارکان کی ایک مجلس بلدیہ ہے، جو سب کے سب تین برس کے لئے منتخب ہوتے ہیں، میر بلد کو کونسل کے قوانین کو نامنظور کر دینے کا حق حاصل ہے، اور تقریباً تمام محکموں، مجلسوں اور کمیشنوں کے صدر کا تقرر وہی کرتا ہے۔ نیویارک کے دستور کے مطابق جس کی ترمیم سنہ ۱۹۰۱ء میں ہوئی ہے شہر کی حکومت ایک میر بلد اور تہتر آلڈرمین کی ایک مجلس کی تفویض میں ہوتی ہے میر بلد اور آلڈرمین دونوں کا انتخاب چار ہی چار برس کے لئے ہوتا ہے۔ میر بلد کو بہت وسیع اختیارات حاصل ہیں۔ وہ حقوق بلدی کے کسی عطیہ کو قطعاً نامنظور کر سکتا ہے اور آلڈرمین کی مجلس کے معمولی قوانین کے متعلق بھی ایک گونہ نامنظوری کا حق رکھتا ہے۔ آگ، تعلیم، آبرسانی وغیرہ کے پندرہ محکمیات میں سے چودہ محکموں کے افسر اعلیٰ کا تقرر وہی کرتا ہے اور ان میں سے اکثروں کو برطرف کر دینے کا بھی اختیار رکھتا ہے۔ وہی ملازمت دیوانی کے کمشنروں کا بھی تقرر کرتا ہے۔ نیویارک کے ہر ایک ذی اختیار بلدیہ (Broughs) کے علیحدہ علیحدہ صدر ہیں جو سڑکوں نالیوں وغیرہ کے انتظام کی نگرانی کرتے ہیں[1]۔ بیسویں صدی کے عشرات ابتدائی میں شہری نظم و نسق کی ایک نمایاں ترقی اس طریقہ کے روزافزوں رواج سے ہوئی ہے جسے عام طور پر حکومت کا طریق کمیشن (طریق ماموریت) کہا جاتا ہے۔ یہ نتیجہ تھا ان خاص کمزوریوں کا جو انتخابی مجالس کے قدیم تر طریقہ کے تحت میں ترقی کرتی رہی تھیں، اور جدید شہروں کے وسیع اخراجات اور ان کے پیچ در پیچ فنی کاموں کی وجہ سے روز بروز بڑھتی جاتی تھیں۔ یہ واضح ہو گیا تھا کہ کسی بڑی کونسل کے ارکان جن کا انتخاب ایک مختصر میعاد کے لئے قلیل معاوضہ پر خاص خاص حلقے کے لئے ہوا ہو، ان میں فرداً فرداً ذمہ داری کے ہوجوں

[1] اس موضوع پر دی، بی، منرو کی کتاب:- امریکی بلدیات کی حکومت سنہ ۱۹۱۳ء کا مطالعہ کیا جائے۔

احساس کی کمی پائی جاتی تھی، اور وہ اس جانب راغب ہوجاتے تھے کہ وہ اپنے عہدے کو محض اپنے اثر و اختیار کا ایک وسیلہ سمجھتے بلکہ اسے ناجائز نفع کا بھی ایک ذریعہ بنا لیتے تھے۔ انھیں جو معاوضہ ملتا تھا اسکی قلت مقدار اس امر کی مانع تھی کہ ارکان اپنا سارا وقت اپنے شہری فرائض میں صرف کریں یا شہری ادارات کے ضابطہ پیمائیوں کے مطالعہ میں مشغول ہوجائیں۔ طریق ماموریت کے تحت میں اس قسم کی مجالس کو جزءً یا کلاً دوبارہ جماعتیں قائم کی گئی ہیں، جنھیں کمیشن (ماموریات) یا مجالس نگرانی وغیرہ کہتے ہیں۔ ان مجلسوں کے عہدہ دار تعداد میں نسبتاً کم ہوتے ہیں، ان کا تقرر زیادہ وسیع میعاد کے لئے ہوتا ہے اور ان کی تنخواہیں اتنی ہوتی ہیں کہ وہ تمام تر یا ایک بڑی حد تک شہری کاموں میں اپنا وقت صرف کرسکتے ہیں جیسا کہ صدر بلدیہ کا حال ہے کہ اس کی ذمہ داری اور وسیع اختیارات اس لئے ہیں کہ وہ اپنے محنت طلب کام اور پرصعب خدمت کو جوش کے ساتھ انجام دے۔ یہ طریقہ اور اس کے ساتھ قوم کی عام رائے کو توثیق و دوابیسی کا ذریعۂ کار بنا دینے سے شہروں کی عمومی حکومتوں میں ایسے طرز پر ترمیم ہوگئی ہے جو اس جدید عمومیت کے ابتدائی حالات میں بالکل نامعلوم تھے۔ ان میں بھی آگے چل کر اس کے خاص نقائص پیدا ہوجائیں گے اور کوئی سا بھی "طریق" ہو اس کی محض "تجویز" رشوت و خرابی کا سد باب نہیں کرسکتی۔ اس خرابی کا مقابلہ صرف شہری نکوکاری اور رائے عامہ کی قوت سے ہی ہوسکتا ہے۔ لیکن سردست ماموری حکومت ایک نیا جاروب ہے جو صاف جھاڑ دیتا ہے[1]۔

شہری حکومت کے سلسلہ میں سب سے اہم سوال اسکی ہیئت ترکیبی کا

---

[1] طالب علم ای۔ اس۔ بریڈفرڈ کی تصنیف "امریکی شہروں میں ماموری حکومت (Commission Government in the American Cities)" سے مدد لے سکتا ہے۔

نہیں ہے بلکہ اس کے وسعت عمل کا ہے، یعنے کس قسم کے فرائض عامہ وہ اپنے ذمہ لے، مثلاً یہ کہ وہ بطور خود روشنی اور گاڑیوں وغیرہ کا انتظام کرے یا نہ کرے لیکن اس مبحث پر آیندہ چل کر ایک باب میں غور کیا جائے گا۔

۴ - **انگلستان**:۔ یہ ظاہر ہو چکا ہے کہ امریکی حکومت مقامی کی میز خصوصیت یہ ہے کہ اس میں طریق تفرد یعنے حکومت خود اختیاری ایک بڑی حد تک دائر و سائر ہے، انگلستان کی حکومت مقامی جس طرح حال میں از سر نو ترتیب دی گئی ہے، اس میں بھی اب یہی خصوصیت نظر آتی ہے، مگر انیسویں صدی کے نصف آخر کے تجدیدی قوانین کے قبل تک یہ حالت نہ تھی۔ مقامی اختیارات کا بہت بڑا حصہ ناظمان امن کے ہاتھ میں دیدیا گیا تھا، اگرچہ اختیارات کل کے کل ایک ہی مرتبہ میں نہیں دیئے گئے تھے بلکہ بتدریج تفویض ہوئے تھے، ان عہدہ داروں کے فرائض اس قدر کثیر ہو گئے تھے کہ ان کا شمار اس کے سوا اور کسی طرح نہیں ہو سکتا کہ حروف تہجی کے اعتبار سے ان کی فہرست بنادی جائے، ان میں اس قسم کے اہم معاملات شامل تھے جیسے ضلع کے ابواب (Rates) کا عائد کرنا، منشیات کے لئے اجازت نامے دینا، محتاج خانوں پاگل خانوں وغیرہ کا انتظام کرنا، قید خانوں کی نگرانی کرنا، اپنی عدالتی حیثیت سے یہ عہدہ دار فوجداری کے مقدمات کا بھی فیصلہ کرتے تھے، ناظم امن جو ضلع کے لارڈ لفٹننٹ (نائب السلطنت) کے مشورے سے بادشاہ کی طرف سے مقرر ہوتا تھا وہ مقامی حکومت خود اختیاری کے اصول کی نمایندگی نہیں کرتا تھا بلکہ وہ مرکزی حکومت کا نامزد کردہ شخص ہوتا تھا اور اکثر صورتوں میں اس کے کسی ایک محکمہ مثلاً مجلس حکومت مقامی یا مجلس تجارت وغیرہ کے کارکن کے طور پر کام کرتا تھا۔ ان ناظمان امن کے علاوہ انیسویں صدی کے دوران میں اور بھی بہت سی مختلف خاص جماعتیں قائم کی گئی تھیں جن کے دوائر عمل، وہی متصادم رقبے تھے جن کا ذکر اوپر ہو چکا ہے۔

(سنہ ۱۸۳۴ء کے ترمیم قانون غربا کے موافق) متولیوں کی ایک مجلس

(بورڈ) کو پیرشوں کے ایک "مجموعہ" کے اندر جس قدر غریب ہوں ان کی خبرگیری سپرد کر دی گئی، یہ مجلس مقامی ناظمانِ امن کے ساتھ منتخب شدہ ارکان کو ملا کر بنائی گئی تھی۔ ۱۸۵۲ء (اور دوسرے سنوں) کے قوانین تدفین کی رو سے مجالس تدفین بنائی گئی تھیں، یہ انتخابی جماعتیں ہوتی تھیں جو ایک پیرش یا اور بڑے حلقوں میں کام کرتی تھیں۔ سب سے آخر میں ۱۸۷۰ء میں مدارس کے حلقوں کا اضافہ ہوا جن میں مدرسوں کی امتحانی مجلسیں قائم ہوئیں۔ پیرش خود ایک مذہبی حلقہ کے طور پر برقرار رہا مگر اپنے عہدہ داروں یا اپنے محصول دہندگان کے جلسوں کے توسط سے چھوٹے چھوٹے فرائض کو بھی انجام دیتا رہا۔ یہ اور اسی قسم کی اور جماعتوں کے ذی اختیار کارکنوں کی وجہ سے ایک آشوبی کیفیت پیدا ہو گئی تھی کیونکہ ان کے حدود اختیارات اس طرح ایک دوسرے میں خلط ملط ہو گئے تھے کہ ان کی تفریق مشکل تھی۔ ان کی ہیئت ترکیبی ایسی تھی کہ اس سے مقامی حکومت خود اختیاری کی کارروائی کو کچھ وسعت نہیں حاصل ہوتی تھی۔ شہروں اور قصبوں کی حکومت جس نے خاص خاص منشور کے تحت میں نشو و نما پایا تھا اور اکثر باشندوں کے ایک بہت ہی قلیل حصہ کے ہاتھ میں ہوتی تھی (اور کبھی کبھی ایک بہت ہی محدود جماعت کے قبضہ میں آجاتی تھی) وہ بھی بہت بری طرح خلط ملط ہو گئی تھی اور حکومت عامہ کے تمام اصولوں سے بے انتہا مغائر تھی۔

اگرچہ قدیمی ابتری کا بہت بڑا حصہ کم از کم اہل امریکہ کے نقطۂ نظر سے بدستور باقی ہے لیکن پھر بھی انگلستان میں حکومت مقامی کے قابل تعریف بنیاد پر قائم کرنے کے لئے بہت کچھ کیا گیا ہے، اور خاص مقاصد نظر میں رکھے گئے ہیں، ایک تو رقبوں کی درستی و اصلاح اور دوسرے مقامی حکومت خود اختیاری کا شیوع۔ اسی مقصد کو پیش نظر رکھ کر مسلسل اصلاحی قوانین نافذ کئے گئے ہیں:۔ ۱۸۳۵ء و ۱۸۸۲ء کے قوانین جماعت ہائے بلدیہ، ۱۸۸۸ء کا قانون حکومت مقامی (جس کا تعلق زیادہ تر

حکومت صوبجات سے ہے) سنہ ۱۸۹۴ء کا قانون حکومت مقامی (پیرشوں اور دوسرے حلقوں کے لئے) سنہ ۱۸۹۹ء کا حکومت لندن کا قانون اور سنہ ۱۹۰۲ء کا قانون تعلیمات یہ سب اسی سلسلہ کی کڑیاں ہیں۔ اس اصلاح کا عام اثر یہ ہوا ہے کہ ناظمان امن اپنے عدالتی کاموں کی طرف ہٹا دیئے گئے ہیں اور انتظامی فرائض میں سے بہت ہی کم فرائض ان کے ہاتھ میں رہ گئے ہیں، قدیم سیکسن طریقہ جس میں تین رقبے (قصبہ، پرگنہ، صوبہ) تدریجی وسعت کے ساتھ ہوتے تھے اور جس میں، حکومت خود اختیاری رائج تھی، اب پھر پیرش، پرگنہ، صوبہ کی شکل میں دوبارہ رونما ہو رہا ہے۔ ضلع میں انتخابی کونسل (مجلس) قائم کی گئی ہے جس کے مقامی اختیارات بہت وسیع ہوتے ہیں۔ منتخب شدہ مجلس پرگنہ کے اختیارات، حفظ صحت، تقسیم اراضی، بعض اجازت نامہ اور چند اور امور کے متعلق ہوتے ہیں، جو پیرش (حلقہ) قصبوں کے اندر واقع ہیں اُن پر اس اصلاح کا اثر نہیں پڑا ہے۔ البتہ دیہاتی پیرشوں کو اب انتخابی حکومت خود اختیاری عطا کر دی گئی ہے۔ پیرش میں اگر تین سو سے کم باشندے ہوتے ہیں تو وہ اپنی حکومت کا کام ایک عام "جلسۂ پیرش" کے ذریعے سے انجام دیتے ہیں، یہ جلسے اسی طریق کے ہوتے ہیں جیسے امریکہ کے "جلسہ ہائے پرگنہ" ہوتے ہیں مگر ان کے اختیارات نسبتاً بہت کم ہوتے ہیں کیونکہ پیرش کے کاموں کا حلقۂ اثر خود بہت ہی مختصر ہوتا ہے۔ بڑے پیرشوں میں کونسل (مجلس) کا انتخاب ہوتا ہے۔ سنہ ۱۹۰۲ء کے قانون کے بموجب حلقۂ مدارس بالکل غائب ہو گیا ہے اور مدرسوں کا انضباط اور انکی نگرانی ضلع کی کونسل کی ایک کمیٹی کے سپرد کر دی گئی اور اس نے اپنے ماتحت ہر مدرسہ کے لئے[1] مہتمموں کی ایک جماعت ذی اختیار قائم کر لی۔

---

[1] اس قانون کے متعلق جو شدید مخالفت برپا ہوئی وہ ان قواعد کی اس صورت خاص کی وجہ سے نہیں پیدا ہوئی بلکہ واقعتاً اس مخالفت کا سبب یہ تھا کہ کلیسائی مدرسوں

ان اصلاحات نے شہروں اور قصبوں میں بھی میر بلد الڈرمین اور کاؤنسلروں کے تقرر سے حکومت خود اختیاری کی صورت پیدا کردی مگر شہروں اور ضلعوں کے تعلقات (جن میں وہ شہر واقع ہیں) ہر جگہ یکساں نہیں ہیں (ساؤتھمپٹن وغیرہ کی طرح) بعض میں تو صوبوں کی طرح انتظام ہوتا ہے اور بعض (لورپول نیوکسٹر اور ساؤتھ اور اضلاع کے قریب) بیرو کی طرح پر ہیں اور وہ صوبوں کی حکومت سے بالکل جداگانہ ہیں۔ ان کے نیچے تدریجی اقسام ہیں جن پر درجہ بدرجہ حکام اضلاع کے اختیارات بڑھتے جاتے ہیں۔ لندن بجائے خود سب سے علیحدہ ہے۔ اسی کے اندر وہ چھوٹا سا مرکزی حصہ داخل ہے، جو (ایک میل مربع کے قریب ہے اور) شہر لندن کے نام سے مشہور ہے اور حسب دستور قدیم لارڈ میر اور کورٹ کے تحت حکومت میں ہے۔ کورٹ کا صدر لارڈ میر ہوتا ہے اور ان کورٹوں میں مجلس عامہ ایک کورٹ ہے جو آلڈرمین اور کاؤنسلروں (مشیران) سے مرکب ہوتا ہے اور یہی خاص کورٹ ہے۔ اس سے خارج صوبۂ "لندن" کا وسیع رقبہ واقع ہے (جس کی آبادی سنہ ۱۹۱۱ء کی مردم شماری کے موافق ۴۵۲۲،۹۶۱ نفوس کی تھی)[1] اور یہ رقبہ ایک منتخب شدہ مجلس صوبہ کے تحت اقتدار میں ہے۔ یہ تمام رقبہ (باستثنائے بلدۂ لندن کے) اٹھائیس "محلہائے دار الصدر" میں منقسم ہے، جن میں سے ہر ایک میں ایک منتخبہ کونسل ہوتی ہے۔ ان مختلف اصلاحات کا نتیجہ یہ ہوا ہے کہ اس تمام نظام میں مرکزی حکومت" منتخب شدہ مقامی حکومتوں کے تفرد کے حق میں اپنے سابقہ اقتدار و نگرانی

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:— اور بورڈ اسکولوں کو ایک کردینے سے مدارس کلیسا کو بھی مقامی محصول کی آمدنی میں سے حصہ ملنے کا حق پیدا ہو گیا تھا۔ پس مخالفوں کی نظر میں اس کا ماحصل یہ تھا کہ یہ ایک تدبیر ہے جس سے ہر عقیدہ و خیال کے محصول دینے والوں کو خاص کلیسائے انگلستان کے مدارس کی امداد میں شریک ہونا پڑے"

[1] سنہ ۱۹۱۸ء میں اس کا تخمینہ ۴۵۲۱۳۰۱ کا تھا۔

سے دست بردار ہوگئی ہے۔ مرکزی حکومت نے اب بھی جو اختیارات اپنے لئے باقی رکھے ہیں وہ مجلس حکومت مقامی کے ہاتھ میں ہیں، اس مجلس میں ایک صدر اور دوسرے عہدہ داران کابینہ شامل ہوتے ہیں۔ صدر خود کابینہ کا رکن ہوتا ہے اور وہی کل اختیارات کو عمل میں لاتا ہے، دوسرے ارکان محض برائے نام اس کے ساتھ شامل کردئے جاتے ہیں، مگر اس بورڈ کے فرائض محض نگرانی ہی تک محدود ہوتے ہیں، وہ مقامی عہدہ داروں کا تقرر نہیں کرتا بلکہ اس کا خاص اہم فرض یہ ہوتا ہے کہ وہ ماتحت جماعتہائے حکمراں کی مالی کارروائیوں کی منظوری صادر کیا کرے۔

۵۔ فرانس:۔ فرانس میں حکومت مقامی کی نوعیت و کیفیت اس سے بالکل ہی مختلف ہے جو امریکہ و انگلستان میں پائی جاتی ہے۔ اس کی امتیازی خصوصیت یہ ہے کہ اس کا مرکزی اقتدار بہت ہی بلند ہے اور تمام مقامی حکمراں جماعتیں بہت ہی بڑی حد تک مرکزی قومی حکومت کے تحت اثر میں ہیں۔ مثالاً ہم ایک فرانسیسی صوبہ کے نظم و نسق کو لیتے ہیں، جو مقامی رقبوں میں سب سے بڑا رقبہ ہوتا ہے۔ اس کا افسر اعلیٰ پریفیکٹ (والی) ہوتا ہے جس کا تقرر وزیر داخلیہ کی سفارش پر رئیس جمہوریہ کی طرف سے ہوتا ہے۔ یہ صحیح ہے کہ اس نے (رئیس جمہوریہ نے) پریفیکٹ کے ساتھ ایک منتخبہ جماعت بھی شامل کردی ہے جو صوبہ کی مجلس عام کے نام سے مشہور ہے مگر اس کے اختیارات نہایت ہی محدود رکھے گئے ہیں۔ ازروئے قانون اس کی باقاعدہ نشستیں سال میں صرف دو مرتبہ ہوتی ہیں، ایک نشست پندرہ روز کی ہوتی ہے اور دوسری ایک مہینہ کی، اسے فی الحقیقت محصول لگانے کا کوئی اختیار حاصل نہیں ہے کیونکہ جو رقم وہ خرچ کرسکتی ہے اور جس طریقہ پر اسے حاصل کرسکتی ہے ان دونوں کا حصر و تعین فرانسیسی پارلیمنٹ کے ہاتھ میں ہے۔ اس طرح جو روپیہ اس کے ہاتھ آتا ہے اس کے خرچ کرنے میں بھی اسے خود اپنی رائے سے کام لینے کا اختیار حاصل نہیں ہے، کیونکہ موازنہ کا

تیار کرنا پریفیکٹ کا کام ہے اور موازنہ تیار ہونے کے بعد سالانہ کونسل کے روبرو پیش ہوتا ہے۔ اس پر بھی اخراجات کے آخری طور پر منظور ہونے کے بعد رئیس جمہوریہ کے اتفاق رائے کی ضرورت ہوتی ہے۔ موخرالذکر کو کونسل کے برطرف کردینے کا بھی اختیار ہے بلکہ اگر کونسل اپنی قانونی میعاد سے زیادہ نشست کرے تو پریفیکٹ کو بھی اس کی برطرفی کا اختیار حاصل ہے، اگر وہ اپنے قانونی اختیارات کی حد سے تجاوز کرے تو رئیس جمہوریہ اس کے کاموں کو ناجائز قرار دے سکتا ہے۔ اس کے ارکان کو کسی قسم کا معاوضہ نہیں ملتا اور حاضری لازمی ہے اور ان کو اس امر کی ممانعت ہے کہ وہ عام سیاسیات پر اثر ڈالنے والی کوئی قرارداد وغیرہ منظور کریں، اور نہ کسی ایک صوبہ کی کونسل کسی دوسرے صوبہ کی کونسل سے کسی قسم کی سیاسی مراسلت یا تعلقات قائم کرسکتی ہے۔ اس کے مقابلہ میں پریفیکٹ کے اختیارات نہایت ہی وسیع ہیں۔ بیشک بعض وقت وہ محض گورنمنٹ عامہ کے ایک کارکن کے طور پر کام کرتا ہے، چنانچہ جب وہ رئیس جمہوریہ کے احکام کی تعمیل میں مشغول ہوتا ہے تو اس کی یہی حیثیت ہوتی ہے، لیکن اس تعمیل حکام اور ان فرائض کے علاوہ جو کونسل کے سلسلہ میں بیان ہوچکے ہیں پریفیکٹ کو اور بھی وسیع اقتدارات حاصل ہیں۔ وہی سرکاری مدرسوں میں مدرسین کا تقرر کرتا اور انھیں برطرف کرتا ہے، وہی پولس کا افسر اعلیٰ ہے اور فوج کی بھرتی بھی وہی کرتا ہے۔ ان کے علاوہ اور بھی بہت سے دوسرے کام انجام دیتا ہے یہی نظام چھوٹے پیمانہ پر حلقے (Arrondisse ment) میں بھی جاری ہے جو صوبہ کی پہلی زیر تقسیم ہے۔ حلقہ کا افسر اعلیٰ نائب پریفیکٹ ہوتا ہے جسے رئیس جمہوریہ مقرر کرتا ہے۔ حلقہ کی کونسل کا کام بس اس سے زیادہ نہیں ہے کہ جو محصول اس کے حصہ میں پڑے ہوں انھیں کمیونوں (بلدیات) کے درمیان تقسیم کردے، مگر رقبات منفردہ میں سے اولین رقبہ یعنے کمیون (بلدیہ) کی حالت ماتحتی کسی قدر کم ہے۔ چونکہ یہ رقبہ فی حد ذاتہ ایک مستقل رقبہ ہے اور اوپر کے رقبوں کی طرح محض "ہندسی"

تقسیم نہیں ہے اس لیئے اس میں قوت عمل کے نشو ونما کا زیادہ موقع ہے (۱۸۸۴ء سے) اس کا میر (صدر) ایک منتخب شدہ عہدہ دار ہوتا ہے، مگر اس کی مجلس بلدیہ، صوبے کی کونسل ہی کی طرح محدود الاختیار ہوتی ہے اور اس کا زمانۂ نشست بھی بہت مختصر ہوتا ہے۔ رئیس جمہوریہ اسے برطرف کر سکتا ہے اور پریفکٹ بھی اسے ایک مہینہ کے لیئے معطل کر سکتا ہے۔ پیرس و لائنز کے علاوہ جن میں ایک خاص قسم کی حکومت قائم ہے اور تمام بلاد و قصبات ایک ہی طریق پر بحیثیت بلدیات کے مرتب کیئے گئے ہیں۔

فرانس میں حکومت مقامی نے جو خاص صورت اختیار کی ہے وہ انقلاب کے بعد سے ملک کی پر آشوب تاریخ سے پیدا ہوئی ہے اس دور کا پہلا نظام حکومت (یعنے ۱۷۹۱ء والا شاہی دستور) جب تیار ہونے لگا تو مصلحین کے دلوں میں مقامی تفرد کا خیال پوری طرح موجزن تھا صوبوں کی ترتیب اس طرح پر ہوئی جنھیں چھوٹی چھوٹی جمہوریتیں کہہ سکتے تھے اور ان کی "مجالس" کو جو اختیارات تفویض ہوئے وہ بہت کچھ وسیع تھے، اس قسم کا انتظام جو ایسے نازک وقت میں کیا گیا تھا اس کا اثر صرف یہ ہوا کہ پیرس کی مرکزی حکومت عاملانہ کی کمزوری اندیشہ ناک حد تک پہنچ گئی۔ اس لیئے "مقننین" کی ۹۴-۱۷۹۳ء والی انقلابی حکومت میں مقامی اختیارات "قومی گماشتوں" اور "نمایندگان خاص" کے ہاتھوں میں دیدیئے گئے۔ ان گماشتوں کا تقرر پیرس سے ہوتا تھا اور نمایندگان آمر مطلق کے سے اختیارات عمل میں لاتے تھے۔ اس طرح سے جو قومی مرکزیت قائم ہوگئی اس سے حکومت عاملانہ کو یہ موقع ملا کہ وہ قوم کے تمام متفرق وسائل سے

---

[1] فرانس کی حکومت مقامی کی مفصل کیفیت ذیل کی دو کتابوں سے معلوم ہو سکتی ہے۔

ڈیوکروک: قانون انتظامی (Ducrocq: cours du droit) جلد ۱۔

سیمونے: مبادی قوانین عامہ وانتظامی (S.monet: Traite Elementaire du Droit public et administratif

حیرت انگیز طور پر کام لے سکے۔ بوناپارٹ نے بھی سال ہشتم کے نظام سلطنت (یعنی ۱۷ فروری ۱۸۰۰ء کے قانون) میں اس طریق کو (جس میں پریفیکٹ ونائب پریفیکٹ وجود میں آئے، اور جو اس وقت سے فرانس کی حکومت مقامی کی بنیاد کا کام دے رہا ہے) بالقصد اختیار کیا اور اسے درجۂ تکمیل کو پہنچا دیا۔ حکومت قومی پر تسلط حاصل کرنے کے لیے مختلف شاہی خاندانوں اور مختلف سیاسی فریقوں میں جو کشمکش ہوئی اور اس کشمکش کا انجام (۱۸۳۰ء، ۱۸۴۸ء، ۱۸۵۱ء اور ۱۸۷۰ء کے) جن متواتر انقلابات پر ہوا، اُن میں ہر ایک فریق اس بات پر آمادہ تھا کہ اپنی خاص قوت کو مجتمع و مستحکم کرنے کے لیے مرکزی حکومت کے طریقہ کو اختیار کرے۔ یہی بہت بڑی وجہ ہوئی ہے کہ پیرس کو ایک ایسی سیاسی فوقیت حاصل ہوگئی ہے جو کسی اور دارالسلطنت کو حاصل نہیں ہے، انقلاب کی ضرورتوں کے لیے انیسویں صدی میں پیرس ہی فرانس کے مرادف سمجھا جاتا تھا۔ جنگ یا حملہ کے وقت اس قسم کے اجتماع قوت کی خوبی بہت کارآمد ثابت ہوتی ہے کیونکہ اس سے یہ یقین ہو جاتا ہے کہ تمام حصص ملک کے عاجلانہ اتحاد عمل سے کام لیا جاسکتا ہے مگر اس کے مقابلہ میں یہ بھی دیکھنا چاہیئے کہ مقامی معاملات میں حکومت بالا کا اثر و دخل کس قدر ضعف پیدا کرنے کا باعث ہوتا ہے اور مرکزی حکومت کو اس سے کس درجہ یہ تحریص و ترغیب ہوتی ہے کہ اپنے کارکنوں کو اپنے سیاسی اغراض کے لیے کام میں لائے۔

۶- پرشیا:- جنگ عظیم کے باعث بادشاہیوں کے تہ و بالا ہوجانے سے جو تغیرات رونما ہوئے، اس کے قبل پرشیا کی مقامی حکومت کے نظم میں "ایک خصوصیت نمایاں نظری دلچسپی کی پائی جاتی تھی"[۱]۔ سلطنت کی نگرانی اور مقامی حکومت خود اختیاری کے درمیان مفاہمت کا ایک طریقہ یہ اختیار کیا گیا تھا کہ پرشیا کے صوبوں میں عہدہ داروں کے

---

[۱] حاشیہ نقرۂ ۳ دیکھنا چاہیئے۔

دو دو گروہ ہوتے تھے، ایک صدر اور ایک کونسل کا تقرر بادشاہ کی طرف سے ہوتا تھا اور ایک صوبہ کی ڈائٹ ہوتی تھی جسے حلقوں کی قائم مقام جماعتیں منتخب کرتی تھیں اور جو خود اپنے عاملانہ افسر اعلیٰ (Lande Hauptman) اور عاملانہ مجلس کا انتخاب کرتی تھی۔ سلطنت کے حکام اور صوبہ کے انتخابی حکام کے حدود عمل ایک دوسرے سے علیحدہ رکھے گئے تھے۔ اول الذکر کا کام زیادہ تر یہ ہوتا تھا کہ وہ برلن کی شاہی حکومت کو اطلاعیں بہم پہنچاتے رہیں اور اس کے گماشتہ کے طور پر کام کریں۔ پرشیا کے ضلعوں کے تمام عہدہ دار مرکزی حکومت کی طرف سے نامزد ہوتے تھے۔ حلقہ کے عہدہ داروں میں، عاملانہ افسر اعلیٰ، صدر صوبہ کی طرف سے نامزد ہوتا تھا، اور ڈائٹ منتخب شدہ ہوتی تھی۔ دیہاتی بلدیات میں منتخب شدہ مجلسیں ہوتی تھیں لیکن لفظ رٹرگوٹ (Rittergut) کا ترجمہ اگر کمیون کیا جائے تو اب بھی بہت سے کمیون ایسے باقی رہجاتے تھے، جو امرائے تعلقہ کے تحت اختیار میں ہوتے تھے۔ قصبہ اور شہر انتخابی اصول کے ہر مختلف طریق پر مرتب کیے گئے تھے۔ لیکن یہ یاد رکھنا چاہیئے کہ پرشیا میں انتخابی نظام طبقات کی تقسیم کے موافق مرتب ہوتا تھا، اور اس طرح دولتمندوں کو بہت نفع پہنچتا تھا۔ مرکزی حکومت کو مالی معاملات پر نگرانی کا حق باقی رہتا تھا۔ مقامی اختیارات کو مرکزی اقتدار کے ساتھ آمیز کرنے کا پرشیاوی طریقہ امریکہ میں حدود اختیارات کے تصادم کی وجہ سے بالکل ناممکن العمل ثابت ہوگا، پرشیا میں اس قسم کے تصادم کا اندیشہ کم تھا کیونکہ یہ ایک ایسا معاملہ تھا جو خود حکام انتظامی ہی کے اختیار میں تھا جیسا کہ فرانس کے ذکر میں مفصل بیان ہو چکا ہے۔

۷۔ مقامی اجرائے محصول، ممالک متحدہ امریکہ کا محصول ملکیت۔

اب ہم آخر میں مقامی اجرائے محصول و مالیات کے دقت طلب سوال کی طرف توجہ کرتے ہیں۔ ممالک متحدہ امریکہ میں مقامی محصول، نظم ونسق ملک کے عملی مسائل میں ایک بہت ہی دشوار مسئلہ ثابت ہوا ہے، اس سلطنت متحدہ میں

کم و بیش ہر جگہ جو خاص دشواری پیش آئی ہے اس کی کیفیت یہ ہے کہ ریاست، ضلع اور پرگنہ کی حکومتیں اپنے محاصل کا بہت بڑا حصہ ہر قسم کی املاک پر براہ راست محصول لگا کر حاصل کرتی ہیں۔ خاص کر آخر کی دو حکومتیں تو عملاً اپنی تمام آمدنی اسی طریقہ سے پیدا کرتی ہیں۔ یہ محصول جائداد منقولہ وغیر منقولہ دونوں پر لگایا جاتا ہے، جس میں زمین، مکان، گھوڑا گاڑی، سامان خانہ داری، کمپنیوں کے حصص، رہن نامے، دستاویزات وغیرہ سب شامل ہیں جس وقت اس طریق محصول کی ابتدا ہوئی ہے اس وقت تو یہ بہت ہی قرین عقل معلوم ہوتا تھا۔ ریاستیں درآمد و برآمد کے محصول لگانے سے ممنوع کر دی گئی تھیں اور اندرون ملک میں کارگاہوں پر محصول لگانے کا اثر یہ ہوتا کہ صنعتیں زیادہ موزوں مقامات کی طرف منتقل ہو جاتیں۔ اس لئے وہ ضرورتاً براہ راست محصول کے اختیار کرنے پر مجبور ہوئیں، اور اس قسم کے محصولوں میں سب سے زیادہ یکساں و منصفانہ طریقہ یہی معلوم ہوا کہ ہر قسم کی املاک پر ایک ہی محصول یکساں طور پر لگا دیا جائے لیکن عملاً اس سے اتنی تکلیفیں ہوئیں کہ وہ نامنصفانہ حد تک پہنچ گیا۔ اس کی وجہ ایک حد تک تو اس کا طریق تشخیص تھا جو حسب ذیل طریقہ سے عمل میں آتا تھا۔ ریاست کے حکام براہ راست محصول کی اس مقدار کا اندازہ کرتے تھے جو ان کی ضروریات کے لئے درکار ہوتی تھی، اور اسے ضلعوں کے درمیان ہر ایک کی مشخصہ املاک کی قیمت کے تناسب سے تقسیم کر دیتے تھے۔ اس طرح جو رقم طلب کیجاتی تھی اس میں ہر ایک ضلع اپنی ضروریات کی مقدار کو بھی شامل کر کے اسی طریق سے اسے قصبوں پر تقسیم کر دیتا تھا، اس میں ہر ایک قصبہ کی مشخصہ املاک کی تناسبی قیمت کا لحاظ کیا جاتا تھا۔ اس پر قصبہ اس رقم کا اضافہ کرتا تھا جو خود اس کی ضرورتوں کے لئے درکار ہوتی تھی اور علی العموم یہی رقم سب سے زیادہ ہوتی تھی۔ اب اسی مجموعی رقم کو پرگنے کے تمام صاحبان املاک کے درمیان ان کی مشخصہ ملکیت کے تناسب سے تقسیم کر دیا جاتا تھا، بالفاظ دیگر یوں کہنا چاہیئے کہ جس قدر محصول کی ضرورت ہوتی تھی اس کے مجموعہ کو

مشخصہ املاک کے مجموعہ سے تقسیم کردیا جاتا تھا اور اس طرح محصول کی ایک شرح نکل آتی تھی جو تمام املاک پر لگادی جاتی تھی۔ مثلاً اگر جملہ املاک کی مالیت پچاس لاکھ ڈالر کی ہے اور جس قدر محصول جمع کرنا منظور ہو اس کی جملہ مقدار ایک لاکھ ڈالر ہو تو محصول کی شرح پچاس میں ایک یعنے دو فیصدی ہوگی۔ پس اس قسم کے طریق کار میں سب باتوں کا مدار تشخیص پر تھا، اگر کسی ضلع کی تشخیص اس مالیت سے بہت کم ہوئی جو حقیقتاً اس میں موجود تھی تو اس پر جو رقم عائد کیجائیگی وہ اس سے بہت کم ہوگی جو فی الاصل ہونا چاہیئے مگر اس کا نقصان دوسرے ضلعوں کو برداشت کرنا پڑے گا کیونکہ اس طرح پر مقررہ رقم کے جمع کرنے کے لیئے مجموعی شرح محصول بڑھ جائیگی۔ یا یہ فرض کیا جائے کہ کسی پرگنہ میں املاک کی تشخیص اس کی اصلی مالیت سے بہت کم ہوئی ہے، پس جس کسی پرگنہ میں یہ کمی واقع ہوئی ہو اس کے حصہ میں ضلع کا محصول کم پڑے گا مگر اس کا نقصان ہمیشہ دوسرے پرگنوں کو برداشت کرنا پڑے گا کیونکہ شرح لامحالہ اس سے زیادہ ہوگی جو اس صورت میں ہوتی کہ اس پرگنے کی تشخیص زیادہ ہوئی ہوتی۔ آخر میں خود پرگنے کے اندر افراد کے درمیان بھی یہی صورت پیش آتی تھی، جس شخص کی بھی املاک کی قیمت کم قرار دیجاتی تھی یا بالکل ہی چھوٹ جاتی تھی وہ اپنے ہمسایوں کو نقصان پہنچا کر خود بچ نکلتا تھا، اور جس قدر زیادہ املاک تشخیص سے رہجاتیں اور ان پر نظر نہیں پڑتی اسی قدر محصول کی شرح بڑھ جاتی تھی۔ اس سے وہ صورت پیدا ہوئی جسے "کمی تشخیص بالمقابلہ" کہتے ہیں، یعنے ضلع اور پرگنہ اس امر میں ایک دوسرے سے بازی لیجانا چاہتے تھے، کہ ان کی جائداد جہاں تک ہوسکے کم تشخیص کیجائے۔ علاوہ ازیں چونکہ تشخیص کنندگان انتخابی عہدہ دار ہوتے تھے اور ان کا انتخاب ایک بہت ہی مختصر میعاد کے لیئے ہوتا تھا اس لیئے ان کی ذاتی غرض بھی اس سے وابستہ ہوتی تھی کہ اپنے حلقہ کی مجموعی جائداد بہت زیادہ نہ ظاہر ہونے دیں۔

پس اس کا صریحی نتیجہ یہ ہوا کہ یہ طریقہ جو ابتداً اسی غرض سے نکالا گیا تھا کہ جہاں تک ہو سکے منصفانہ طور پر ہر شخص کے اوپر محصول عائد ہو اس کا انجام یہ ہوا کہ اس سے زیادہ مضرت رساں اور نا منصفانہ کوئی طریقہ نہیں پایا جاتا۔ کیونکہ یہ بھی ملحوظ رکھنا چاہیئے کہ فی الواقع اس طریقہ میں مختلف اقسام جائداد کے درمیان نہایت ہی نامناسب طور پر تفریق کی گئی ہے، مثلاً جائداد غیر منقولہ (اراضی و عمارات) کا پوشیدہ رکھنا اس قدر آسان نہیں ہے جس قدر بنک کے حصص، قرضوں کے دستاویز، کمپنیوں وغیرہ کے حصوں کا پوشیدہ کر لینا آسان ہے۔ اس کے ثبوت میں یہ مثال کافی ہے کہ ۱۸۹۵ء میں بروکلن کی تشخیص املاک میں جائداد غیر منقولہ کل قیمت میں اٹھانوے فیصدی سے بھی زیادہ تھی۔ اس سے چھ سال قبل ۱۸۸۹ء میں مغربی ورجینیا کے ایک کمیشن محصول نے جائداد غیر منقولہ کے متعلق یہ رپورٹ کی تھی کہ "مغربی ورجینیا میں یہ معاملہ اس حد کو پہنچ گیا ہے کہ اس قسم کی جائداد پر محصول کا ادا کرنا تقریباً ایسا ہی اختیاری ہے جیسے قرب وجوار کے کسی گرجا یا اتوار کے کسی مدرسہ کے لیئے چندہ دیدینا" اور لوگ اسے کم و بیش ایسا ہی سمجھتے بھی ہیں۔ علاوہ ازیں اس طریق میں بے ایمانی کی بھی ایک بڑی قیمت ملتی ہے کیونکہ جو لوگ اپنے ایمان کی زیادہ پروا نہیں کرتے ان کے لیئے تشخیص سے بچ نکلنا بمقابلہ ان لوگوں کے زیادہ آسان ہے جو اخلاق پر زیادہ مضبوطی سے قائم رہنا چاہتے ہیں۔ اس کے روکنے کے لیئے جو بعض کارروائیاں اس قسم کی اختیار کی گئی ہیں کہ جائداد کا ایک نقشہ بنایا جائے اور مالک جائداد حلفیہ اس کی تصدیق کرے اور فریب دہی وغیرہ کے لیئے قانونی و مذہبی سزائیں مقرر ہیں، ان کارروائیوں سے یہ خرابی گھٹنے کے بجائے اور بڑھ گئی ہے۔ سب سے بدترین عیب یہ ہے کہ جب ایک مرتبہ کمی تشخیص کے قدم جم جاتے ہیں تو پھر وہ بہت تیزی کے ساتھ بڑھتی جاتی ہے، کیونکہ جس قدر شرح محصول بڑھتی جاتی ہے اسی قدر ہر شخص کے لیئے یہ زیادہ ناگزیر ہوتا جاتا ہے کہ

وہ اپنی املاک کو کم کر کے دکھائے، لیکن جس قدر جائداد کم ظاہر کیجاتی ہے اسی قدر شرح محصول بڑھتی جاتی ہے اور حالت اور بد سے بدتر ہوتی جاتی ہے۔ بعض صورتوں میں شرح محصول اس قدر بلند ہوجاتی ہے کہ اصل حقیقت کا کہدینا اور پورے محصول کا ادا کرنا کامل تباہی کے مرادف ہوجاتا ہے۔ چنانچہ شکاگو کے بعض پرگنوں میں چند سال ماقبل کی اصلاح تشخیص کے پہلے، شرح محصول آٹھ اور نو فیصدی تھی؛ یہ بھی یاد رکھنا چاہیئے کہ یہ آٹھ فیصدی کی ادائی آمدنی پر نہیں ہے بلکہ اصل جائداد پر آٹھ فیصدی ہے اس رقم کا پورا پورا ادا کرنا اور پھر معمولی کاروبار کے مشاغل کو جاری رکھنا ممکن ہی نہیں ہے، نتیجہ یہ ہے کہ تشخیص کنندگان اور ادا کنندگان دونوں جائداد کو گھٹا کر ایک سرسری اندازہ کر لیتے ہیں اور جائداد متعلقہ کی تخمینی مالیت کے غالباً پانچویں بلکہ دسویں حصہ کو صحیح قرار دیدیتے ہیں۔ پھر بھی بے ایمانی کی حرص و ترغیب باقی ہی رہتی ہے اور جائداد کی ایک بہت بڑی مقدار بغیر محصول کے رہجاتی ہے[1]

ممالک متحدۂ امریکہ میں ہر جگہ اس رائے پر اتفاق ہوگیا ہے کہ املاک کے عام محصول کے طریقہ میں خامی دنا انصافی موجود ہے۔ گزشتہ چالیس برس کے اندر سلطنت نے جو متواتر کمیشن محصولوں کی تحقیقات کے لیئے مقرر کیئے سب نے اسے مذموم قرار دیا، اور مالیات عامہ کے اعلیٰ سے اعلیٰ مستند افراد نے بھی ایسا ہی خیال ظاہر کیا۔ نیویارک کے سنہ ۱۸۷۲ء کے کمیشن کے ارکان نے لکھا ہے کہ ”فی الاصل یہ محصول شخصی املاک کے

[1] محصول املاک پر عملاً جس طرح کارروائی ہوتی ہے اس کے تفصیلی شمار و اعداد کے لیئے کتب ذیل دیکھنا چاہیئے:۔ سلگمین، مضامین دربارۂ اجرائے محصول (Seligman Taxation) باب ۱-۲-۱۳، طبع سوم سنہ ۱۹۰۶ء - ایلی، امریکی ریاستوں اور شہروں میں وصول محاصل (Taxation in American States and Cities) انڈسٹریل کمیشن کی آخری رپورٹ جلد نوزدہم صفحات ۱۰۳۱-۱۰۷۱-

محصول کے بجائے، ناواقفیت وایمانداری کا محصول بن گیا ہے" یعنے یہ محصول صرف انھیں لوگوں کو ادا کرنا پڑتا ہے جو یہ نہیں جانتے کہ اس سے کیونکر بچ نکلیں یا اگر جانتے ہیں تو اپنی عزت کے نازک احساس کی وجہ سے اس سے فائدہ نہیں اٹھانا چاہتے" الینائس کے سنہ ۱۸۸۶ء کے کمیشن نے اس کی نسبت یہ الفاظ استعمال کیئے ہیں کہ "یہ محصول فریب کاری کا ایک مدرسہ ہے جسے قانون خود ترقی دیتا ہے" سنہ ۱۸۹۳ء کی نیویارک کی رپورٹ میں یہ کہا گیا ہے کہ "اس نے فریب کاری کو اعلیٰ منفعت اور دیانتداری کو سخت تاوان کا موجب بنا دیا ہے" سنہ ۱۸۹۹ء۔۱۹۰۲ء کے صنعتی کمیشن نے اپنی اختتامی رپورٹ (جلد نوزدہم) میں اس محصول کے متعلق عام خیال کے ظاہر کرنے کے لئے ایک خاص مجلس محصول کے الفاظ کو نقل کیا ہے جو سنہ ۱۹۱۱ء میں کلیفورنیا کی سینات کو لکھے گئے تھے۔ وہ الفاظ یہ ہیں کہ "مین سے ٹکزاس تک اور فلوریڈا سے کلیفورنیا تک موجودہ نظام محصول کے عملدر آمد کے طریقوں کے متعلق صرف ایک ہی رائے ہے اور وہ یہ کہ یہ محصول، غیر مساویانہ، ناروا اور قطعاً نامنصفانہ ہے۔ اصولاً تو یہ سمجھا جاتا ہے کہ مصارف عامہ کا بار تمام املاک پر ان کی موجودہ قیمت کے اعتبار سے یکساں تناسب کے ساتھ عائد کیا گیا ہے مگر اس غرض کے حصول کا شائبہ بھی کہیں نظر نہیں آتا، کسی ریاست میں بھی ایسا نہیں ہوتا کہ جائداد کے ایک جزوی حصہ سے زیادہ پر محصول عائد ہو اور یہ امر خاص کر جائداد منقولہ اور اس کی سب سے زیادہ مرغوب صورت نقد وقرض وغیرہ میں پایا جاتا ہے" یہ امر اظہر من الشمس ہے کہ امریکہ کے نظام حکومت میں، مقامی طریق محصول کی اصلاح نہایت لازمی وقومی ضروریات میں سے ہے، لیکن اس معاملہ میں جو کارروائیاں اختیار کی گئی ہیں اور جو مختلف تجویزیں پیش کی گئی ہیں ان پر غور کرنے کے قبل یہ بہتر ہوگا کہ دوسرے ممالک میں جو طریقے اختیار کیئے ہیں انھیں اس طریقہ کے ساتھ مقابلہ کرکے دیکھا جائے۔

۸۔ دوسرے ممالک میں مقامی اجرائے محصول کے طریقے

انگلستان کا مقامی نظم ونسق اگرچہ پیچ در پیچ واقع ہوا ہے مگر مسئلۂ زیر بحث کے سلسلہ میں اس کے ان نظام کے بعض خصوصیات قابل لحاظ ہیں۔ سب سے پہلی بات تو یہ ہے کہ مرکزی حکومت صوبوں کے درمیان محصولوں کی تقسیم نہیں کرتی نہ خود اس میں حصہ لگاتی ہے۔ اس سے یہ فائدہ ہوتا ہے کہ صوبوں کے درمیان کمی تشخیص کا مقابلہ پیدا ہی نہیں ہوتا۔ علی ہذا چھوٹے رقبوں کے درمیان بھی کمی تشخیص میں کوئی مقابلہ نہیں ہے (اس کے اسباب ووجوہ ابھی ابھی بیان ہونگے) دوسری بات یہ ہے کہ تمام جائداد منقولہ مرئی وغیر مرئی مقامی محصول سے علیحدہ کردی گئی ہے۔ اس طرح "غیر مرئی جائداد" کے پتہ چلانے کی جو دشواری امریکہ میں پیش آئی ہے وہ رفع ہو گئی ہے، لیکن اس کے ساتھ ہی اس قسم کی املاک سے انکم ٹیکس (محصول آمدنی) کے ذریعہ سے قومی مالیات میں مدد لیجاتی ہے، یہ ایسا محصول ہے جو کمی بیشی کا متحمل ہوسکتا ہے اور اس کی شرح دو فیصدی یا اس سے بھی زائد تک ہوتی ہے، اس کے دیگر خصوصیات میں ایک خصوصیت یہ بھی ہے کہ وہ کمپنیوں وغیرہ کی شرکت وحصص وغیرہ پر بھی لگایا جاتا ہے اور جہاں آمدنی ہوتی ہے وہیں وصول کیا جاتا ہے (یعنے شرکا وحصہ داروں کے بجائے خود کمپنی سے لے لیا جاتا ہے) اگرچہ محصول آمدنی کے عملدرآمد میں بھی بالضرور غلطیوں کا امکان ہے اور آمدنی کی زیادہ رواں شکلیں، (جیسے اہل پیشہ وغیرہ کی آمدنی ہے) کسی حد تک اس کے اثر سے بچ نکلتی ہیں تاہم جائداد کی غیر مرئی صورتوں کو سلطنت کے عام مداخل میں شریک کرنے کا کام اس سے اچھی طرح نکل آتا ہے۔

مقامی حکمران جماعتوں کے واقعی محاصل کچھ تو ان رقوم سے پورے ہوتے ہیں جو مرکزی حکومت انھیں دیتی ہے اور کچھ "ابواب" (تناسبی محصول) سے ہوتے ہیں جو وہ خود غیر منقولہ جائداد پر لگاتی ہیں۔

پہلی قسم میں وہ بعض ادائیاں شامل ہیں جو قومی حکومت، صوبوں کو (بہ اعتبار انتظام اور ذی اختیار بلدیات کو جو صوبوں کے مشابہ ہیں) دیتی ہے، اس میں ایک جزو تو اس رقم کا شامل ہوتا ہے جو (منشیات، کتوں، بندوقوں وغیرہ کے) اجازت ناموں سے حاصل ہوتی ہے اور ایک جزو جمع شدہ جائداد محاصل کا ہوتا ہے اور ۱۸۹۰ء کے ایک قانون کے موافق اسپرٹ (جو ہر شراب) اور بیر (جو کی شراب) بھی اس میں شامل کر لی گئی ہیں، بالفاظ دیگر یہ کہ قومی حکومت مختلف محصولات جمع کرتی ہے اور صوبوں کو اس میں سے حصہ دیتی ہے۔ مقامی آمدنی کا بقیہ حصہ براہ راست محصول سے آتا ہے مگر امریکہ کی طرح جائداد غیر منقولہ کی اصل قیمت پر محصول نہیں لگایا جاتا بلکہ محض اس کی سالانہ آمدنی پر محصول لگایا جاتا ہے۔ مجلس صوبہ کی ایک کمیٹی صوبہ کی شرح مقرر کرتی ہے اور اس شرح سے جو آمدنی ہونا چاہیے اس کے موافق ہر حلقے (پیرش) پر معینہ رقم عائد کرتی ہے۔ اس کی وجہ سے ہر حلقے میں جائداد کی قیمت کا تعین اسی طرح کرنا پڑتا ہے جیسے امریکہ میں ہوتا ہے مگر یہ تعین قیمت، حلقے کے کسی منتخب شدہ عہدہ دار کے ذریعے سے عمل میں نہیں آتا ضلع کے حکام اسی تعین قیمت کی پیروی کرتے ہیں جو قومی حکومت نے "محصول آمدنی" کے لیے بنائے ہوں یا جسے قانون امداد غربا کے موافق حکام نے تیار کیا ہو یا کبھی کبھی وہ خود اپنے طور پر بھی قیمتوں کا تعین کر لیتے ہیں "ذی اختیار بلدیہ"، ضلعے اور حلقے جائداد غیر منقولہ کی سالانہ آمدنی پر اسی طرح کا محصول لگاتے ہیں۔ انگلستان اور امریکہ کی حالتوں کا فرق اس امر سے نظر آتا ہے کہ اس صدی کے آغاز کے وقت جہاں امریکہ میں محصول املاک (رسمًا) اصل جائداد پر ایک یا نصف فیصدی سے لیکر دس فیصدی تک لگایا جاتا تھا وہاں ۱۸۹۵-۹۶ء میں انگلستان میں مختلف اقسام کے مقامی محصول کی شرح سالانہ آمدنی پر فی پونڈ ساڑھے چار شلنگ تھی۔ بالفاظ دیگر یہ کہ امریکہ کی شرح (رسمًا) ایک سے دس فیصدی تک اصل قیمت پر اور انگلستان کی شرح ساڑھے بائیس

فیصدی آمدنی پر ہے۔

لیکن جو کچھ اوپر بیان ہوا ہے اس سے یہ نہ سمجھنا چاہیے کہ انگلستان میں مالی معاملات کی حالت ہر اعتبار سے اچھی ہے، وہاں جس امر سے سخت پریشانی پیدا ہو رہی ہے وہ تشخیص و ابرائے محصول کا طریق نہیں ہے بلکہ مقامی اخراجات اور مقامی قرض کا بہت زیادہ بڑھ جانا ہے۔ سنہ ۱۸۶۸ء میں، انگلستان و ویلز کے مقامی اخراجات صرف تین کروڑ پونڈ تھے، سنہ ۱۹۰۰ء میں یہ مقدار گیارہ کرور پونڈ پر پہنچ گئی۔ سنہ ۱۹۱۴ء میں اس کی مقدار سولہ کرور نوے لاکھ پاؤنڈ تھی۔ اس میں سے بہت بڑا حصہ قرض لیکر پورا کیا گیا ہے اور مقامی قرضوں کی مقدار قبل جنگ بھی ۵۸۲۶۳۰۰۴۵ تک پہنچ گئی تھی۔ اس کا نتیجہ یہ ہوا ہے کہ مقامی شرح محصول بہت بڑی بلکہ کہنا چاہیے کہ خوفناک حد تک بڑھ گئی ہے۔ سنہ ۱۸۹۱-۹۲ء میں شرح محصول فی پونڈ تین شلنگ آٹھ پنس تھی ۱۸۹۵-۹۶ء میں چار شلنگ پانچ پنس ہوگئی اور سنہ ۱۹۱۰ء میں سات شلنگ سے بھی بڑھ گئی۔ اور سنہ ۱۹۱۸-۱۹ء میں لندن کے ذی اختیار محالوں میں یہ حد اکثر حالتوں میں دس شلنگ فی پاؤنڈ تک پہنچ گئی تھی اور کہیں کہیں اس سے بہت زیادہ بڑھ گئی تھی۔ یہ ضرور ہے کہ مقامی جماعتوں کے قرض لینے کا اختیار حکومت مقامی کے بورڈ کی منظوری کے تابع ہے اور بیشتر مقامی جماعتوں کے حسابات کی تنقیح "اضلاع" کے آڈیٹر (منقح) کرتے ہیں جنھیں حکومت مقامی کا بورڈ مقرر کرتا ہے اور ان تنقیح کرنیوالوں کو مدات کے نامنظور کردینے کا اختیار حاصل ہوتا ہے[۵۱]۔ اس مرکزی نگرانی کے عملدرآمد میں کچھ اور مزید وسعت حالات زمانہ کے لحاظ سے بہت مناسب ہوگی۔

فرانس[۵۲] میں مقامی حکومت کے اندر چند ایسے خصوصیات نظر آتے ہیں،

---

۵۱ (Odgors) حکومت مقامی (Local Government) باب دوازدہم۔

۵۲ فرانس کے مقامی محصول کے متعلق لیرائے بیولو کی تصنیف، رسالۂ علم مالیات

جو انگلستان و امریکہ دونوں کے طریقوں سے ایک بڑی حد تک مختلف ہیں، سب سے پہلی بات یہ ہے کہ ایک طرح کا اندرونی محصول درآمد (یعنے چنگی) قصبہ کے اندر آنے والے مختلف قسم کے مال پر لگایا جاتا ہے۔ اس محصول کی ابتدا کا سلسلہ شہنشاہی روما کے ادارات تک پہنچتا ہے۔ قدیم فرانسیسی شاہی کے دور میں محصول چنگی کا پٹہ ایک معینہ رقم پر ہوجاتا تھا، جس سے بہت خرابیاں پیدا ہوئیں اور اسی وجہ سے اس قسم کے محاصل انقلاب کے زمانہ میں منسوخ کردیے گئے، لیکن یہ طریقہ پھر جاری ہوا، اور باوجود اپنے ظاہری نقائص کے یہ اس حد تک بڑھا کہ انیسویں صدی کے ختم ہوتے ہوتے تقریباً پندرہ سو بلاد، قصبات و مواضعات، اس سے کام لیتے تھے، اور ان کی بلدی آمدنی کا ایک تہائی اسی سے حاصل ہوتا تھا۔ اس طریقہ کے بموجب جن خاص چیزوں پر محصول لگتا ہے وہ منشیات، شراب جو، اور عام طور پر ہر قسم کی اسپرٹ (جوہر شراب)، تیل، گوشت، اشیائے سوختنی، چارہ اور ملبۂ تعمیرات وغیرہ ہیں۔ فرانسیسی طریق کا یہ حصہ یقیناً قابل ملامت ہے اس سے تجارت میں دقت حائل ہوتی ہے اور اس کے جمع کرنے میں بہت زحمت و خرچ برداشت کرنا پڑتا ہے، لیکن بدقسمتی سے اور دوسرے بالواسطہ محصولوں کی طرح اس کا اثر بھی خفیہ و درپردہ پڑتا ہے اس لیے حکام بلدیہ کو اس کے جاری رکھنے کی زیادہ ترغیب ہوتی ہے۔

بلدی آمدنی کے باقی حصہ اور صوبوں کی آمدنی کے لیے، ایک بالکل ہی مختلف طریقہ اختیار کیا گیا ہے۔ محصول آمدنی کے علاوہ فرانس کی قومی حکومت کی طرف سے چار اہم و بلاواسطہ محصول لگائے جاتے ہیں یعنے محصول جائداد غیر منقولہ، شخصیت و اشخاص کا محصول، دروازہ

بقیہ حاشیہ صفحہ گذشتہ:۔ (Traite de La Science des Finances) جلد اول طبع ششم ۱۸۹۹ء دیکھنا چاہیے۔

اور دریچہ کا محصول، اور کاروبار کا محصول - ان میں آخرالذکر محصول ایک تدریجی محصول ہے جو ہر قسم کے کاروبار پر لگایا جاتا ہے اور کاروبار کی نوعیت، اس کی وسعت اور اس کے جائے وقوع کے اعتبار سے اس میں فرق ہوتا ہے - محصول کی یہ تمام قسمیں مرکزی حکومت کے ہاتھ میں رہتی ہیں اس میں صوبوں وغیرہ کا کوئی حصہ نہیں ہے اور اس لیے کمی تشخیص کے مقابلہ کا کوئی موقع نہیں ہے - یہ ایسا ہی ہے جیسے ریاست میساچوسٹس ہر قسم کے کاروبار پر محصول اجازت نامہ کا ایک محصول لگادے، اگر اور حالات یکساں ہوں تو یہ محصول بوسٹن میں ایک پچاس ہزار کی آبادی والے قصبہ کے بہ نسبت زیادہ ہوگا اور اسی طرح اگر اور حالات یکساں ہوں تو ساہوکاری کے کام پر بقالی کے کام سے زیادہ ہوگا اور علیٰ ہٰذا اگر حسب سابق اور حالات یکساں ہوں تو ایک ایسے کاروبار پر جس میں سو آدمی کام کرتے ہوں اس سے زیادہ ہوگا جس میں صرف بیس آدمی کام کرتے ہوں، اس لیے مجموعی محصول جو وصول ہوگا وہ اپنے اجزائے ترکیبی کے تغیرات کے اعتبار سے مختلف ہوگا - حکومت فرانس اس سے یہ کام لیتی ہے کہ قومی انکم ٹیکس (محصول آمدنی) کے ہونے سے جو کمی ہوتی ہے وہ پوری ہوجائے - دوسرے محاصل میں سے جائداد غیر منقولہ کے محصول کی بنا "کاداسٹر" ہے یعنے حکومت رقبہ، پیداوار، عمارت، وغیرہ کی قیمت کا اندازہ کرکے ایک معینہ قیمت قرار دے دیتی ہے - اس تعین قیمت میں جو زمین سے متعلق ہوتا ہے اس میں ایک مدت دراز تک تغیر نہیں ہوتا۔ چنانچہ سنہ ۱۸۲۱ء سے سنہ ۱۸۹۰ء تک ایک حالت قائم رہی - عمارات کے تعین قیمت پر بکثرت نظر ثانی ہوتی رہتی ہے - محصول کا پہلی قسم کا جزو حصۂ رسدی تقسیم ہوتا ہے یعنے حکومت ایک مجموعی رقم کا فیصلہ کر دیتی ہے اور وہ ہر صوبہ کی زمین کی قیمت کی مناسبت سے اس پر عائد کردی جاتی ہے، پس ممالک متحدۂ امریکہ کی طرح اس کی شرح بھی مختلف صوبوں میں مختلف ہوتی ہے - اس محصول کے دوسرے جزو کے متعلق حکومت خود ہی شرح

مقرر کرتی ہے اور خود ہی اس کے متعلق کارروائی کرتی ہے۔ حلقوں کے مقامی حکام کا یہ فرض ہے کہ جو محصول ان کے حصہ میں پڑے اس کو بلدیات کے درمیان تقسیم کر دیں لیکن جس تعین قیمت سے وہ کام لینا چاہتے ہیں چونکہ اس کا اندازہ حکومت خود کر دیتی ہے اس لیے ان کی حالت امریکہ کے تشخیص کنندگان سے بالکل مختلف ہوتی ہے، وہ محصول جو شخصیت واشخاص کا محصول کہلاتا ہے اس کی حقیقت یہ ہے کہ وہ ایک حصۂ رسدی محصول ہے اور وہ مکانوں پر اور اس کے ساتھ ہر شخص پر (مقامی حالات کے اعتبار سے) بقدر تین دن کی مزدوری کی آمدنی کے لگایا جاتا ہے۔ سب سے آخری محصول یعنے "دروازے و دریچہ کا محصول" ہے وہ مکانوں پر عائد ہوتا ہے اور یہ بھی ایک حصۂ رسدی محصول ہے،

فرانس کے مقامی محصول کے نظام کی تشریح کرنے کے لیے یہ ضروری تھا کہ ان بلا واسطہ محصولوں کی نوعیت کو ظاہر کر دیا جائے، مقامی آمدنی اس طرح سے حاصل ہوتی ہے کہ جو رقوم اس طرح جمع ہوتے ہیں انھیں پر ایک معینہ فی صدی کا اضافہ کر دیا جاتا ہے، اسے "سیانتیم ادیسیونل" (زائد پائی) کہتے ہیں اس کا تعین حکومت مرکزی کرتی ہے اور اسی کے گماشتے اسے جمع بھی کرتے ہیں، اسی وجہ سے صوبہ کی مجلس عامہ کے متعلق یہ کہا جا سکتا ہے کہ اسے محصول لگانے کا اختیار نہیں ہے۔ یہ زائد پائی یا "بالائے محصول" (Sur-Tax) جو فرانس کے بلا واسطہ اصل محصولوں پر لگائے جاتے ہیں وہ خود اصل سے زائد ہوتے ہیں، لیکن اشخاص کے جس محصول کا اوپر ذکر ہوا ہے اس پر "بالائے محصول"[1] کا اضافہ نہیں ہوتا۔

پرشیا میں[2] بھی چنگی کے محصول کا استعمال اسی طرح ہوتا ہے جیسے

---

[1] لیکن بعض صورتوں میں سلطنت کے اغراض کے لیے کچھ "مزید پائیاں" بڑھا دی جاتی ہیں۔
[2] ملاحظہ ہو حاشیہ فقرۂ ۳۔

فرانس میں ہوتا ہے، اس کا بار چکی میں پسی ہوئی چیزوں، مواشی اور گوشت وغیرہ پر پڑتا ہے، ماسوا اس کے فرانس کی طرح "بالائے محصول" بھی ہیں جو سلطنت کے بلاواسطہ محصول پر بڑھا دیے جاتے ہیں اور ایسے براہ راست محصول بھی ہیں جن کی کل آمدنی مقامی حکمراں جماعتوں کو ملجاتی ہے اول الذکر قسم کے براہ راست محصولوں میں، انکم ٹیکس (محصول آمدنی) اور کاروباروں کا محصول بھی شامل ہے۔ دوسری قسم میں زمین، مکان، اور مستقل کاروبار کے محصول شامل ہیں۔ زائد فیصدی یا بالائے محصول جو حقیقتاً وصول ہوتا ہے اس میں بہت فرق ہوتا ہے مگر وہ حکومت مرکزی کے اختیار میں ہوتا ہے۔ زمین کی تشخیص ان کمشنروں کے ذریعہ سے ہوتی ہے جن کا تقرر سلطنت کی طرف سے ہوتا ہے اور ان کے ساتھ ہر صوبہ میں ماہرین فن کا ایک عملہ شامل کردیا جاتا ہے۔ جن لوگوں سے "محصول آمدنی" وصول ہونا چاہیے وہ مختلف طبقات میں تقسیم کردیے گئے ہیں، اور ہر طبقہ کے اندر ہر شخص مساوی محصول دیتا ہے۔ اس کی تشخیص ہر حلقہ یا ضلع میں ایک خاص بورڈ کرتا ہے جس کے کچھ افراد تو مقامی حکام کی طرف سے مقرر ہوتے ہیں، مگر زیادہ حصہ کا انتخاب خود وہ لوگ کرتے ہیں جنھیں محصول ادا کرنا پڑتا ہے۔ بدقسمتی سے آمدنی کے تحقیق کرنے کا طریقہ قابل اطمینان نہیں ثابت ہوا۔ ابھی ۱۸۹۱ء تک بورڈ آمدنی کے تخمینہ کرنے کے متعلق زیادہ تر فروعی شواہد (طرز ماند و بود، ظاہری اخراجات وغیرہ) پر انحصار کرنا پڑتا تھا۔ اس پر یہ اعتراض وارد ہوتا ہے کہ یہ ایک طرح کی احتسابی یا تجسسی کارروائی ہے۔ اس وجہ سے بذریعۂ افراد خود تشخیص کرنے کا طریقہ اختیار کیا گیا۔ باوجودیکہ دغا و فریب کے لیے سخت سزائیں مقرر ہیں پھر بھی آمدنی کا ایک بہت بڑا حصہ ادائی محصول سے بچ نکلتا ہے۔ کاروباری محصول کے تشخیص کرنے کا طریقہ خصوصیت کے ساتھ دلچسپ ہے مقامی آبادی اور حرفتوں کے اعتبار سے درجہ بندی کا فرانسیسی طریقہ ۱۸۹۱ء میں ترک کردیا گیا، اس کے بجائے ہر قسم کے کاروبار، ماسوائے مصرّحہ

اور آمدنی موصولہ کی مشترکہ بنیاد پر چار درجوں میں مجتمع کر دیے گئے ہیں۔ سب سے اوپر کے درجہ کی تشخیص صوبہ وار ہوتی ہے، اس کے تشخیص کنندگان میں سے ایک ثلث کو وزیر خزانہ نامزد کرتا ہے اور دو ثلث کو صوبہ کی کمیٹی (مجلس) نامزد کرتی ہے (یہ کمیٹی حکومت صوبہ کے انتخابی حصہ کی مجلس عاملہ ہوتی ہے) محصول کم و بیش آمدنی کا ایک فیصدی ہوتا ہے۔ دو درمیانی درجوں پر ضلع وار محصول لگایا جاتا ہے اور سب سے نیچے کے درجہ کا محصول حلقہ وار ہوتا ہے۔ ہر حلقہ (یا حلقۂ خورد) کے ایک درجہ کے کاروبار سے جس قدر رقم وصول ہونا چاہیے اس کے لیے حکومت ایک مجموعی رقم معین کر دیتی ہے اور اس کو ایک مجلس محصول (جس کا انتخاب خود اہل کاروبار کرتے ہیں) فرداً فرداً ہر ایک کاروبار پر حصۂ رسدی تقسیم کر دیتی ہے۔ یہ ملحوظ رہنا چاہیے کہ منتخب شدہ کمیٹی کو یہ اختیار نہیں ہے کہ وہ اپنے انتخاب کنندگان کو محصول سے کلیتہً بچالے محصول کی یہ صورت خصوصیت کے ساتھ کارآمد و مفید ثابت ہوئی ہے۔

۹۔ امریکی طریق کی اصلاح:۔ غیر ممالک کے متعلق جو کچھ کہا گیا ہے اب اس کی روشنی میں ہمیں ان بعض خاص خاص تجاویز کو دیکھنا چاہیے جو محصول کے امریکی طریق کی اصلاح کے متعلق پیش کی گئی ہیں اور اس معاملہ میں اس وقت تک جو کارروائیاں ہوئی ہیں اُن پر بھی نظر کرنا چاہیے۔ سب سے پہلا امر یہ ہے کہ بارہا یہ تجویز پیش ہوئی ہے کہ موجودہ قوانین پر زیادہ سختی کے ساتھ عمل ہونا چاہیے۔ چنانچہ اوہایو میں "قانون تجسس محصول" کے تحت میں ایسا ہی کیا گیا ہے، وہاں ضلع کے کمشنر ایک شخص کو جائداد غیر منقولہ کے "پتہ چلانے" کے لیے مقرر کرتے ہیں اور جو محصول اس طرح حاصل ہوتا ہے اس کا ایک جزو اسے دیتے ہیں، لیکن محصول املاک جس پر اس درجہ عام ناپسندیدگی کا اظہار ہو چکا ہے اس کی مکروہ نوعیت پر خیال کرتے ہوئے تعمیل کی یہ سختی حالت کو اور بد سے بدتر بنا دیتی ہے۔ امریکہ کے طریق کار نے ایک ایسی صورت انتظام پیش کی ہے

جسے نظم و نسق عامہ میں کوئی جگہ نہ ملنا چاہیے، صرف جرائم پیشہ طبقہ سے معاملت کرنے میں اس سے کام لینا چاہیے۔ علیٰ ہذا اس طریقہ سے بھی کوئی مستقل فائدہ نہیں حاصل ہوتا کہ مشخصہ قانونی مالیت کو اصلی مالیت کا صرف ایک جزو قرار دیا جائے (جیسا کہ حال میں شکاگو میں ہوا ہے) یہ صحیح ہے کہ اس سے ایک عام ندامت اور نئی تحریک پیدا ہو جاتی ہے مگر خود طریقۂ تشخیص کی خرابیوں میں اس سے کوئی فرق نہیں آتا، غیر ممالک کے تجربہ سے جو تجویزیں وقیع اور وزنی معلوم ہوتی ہیں وہ یہ ہیں کہ (۱) ریاستی و مقامی آمدنی کے ذرائع علیٰحدہ علیٰحدہ کر دیے جائیں اور حصہ رسدی تقسیم کا طریقہ ترک کر دیا جائے (۲) جائداد منقولہ پر محصول املاک منسوخ کر دیا جائے اور (۳) اس طرح جو کمی واقع ہو اس کو پورا کرنے کے لیے آمدنی کے دوسرے طریقے اختیار کیے جائیں اور محصول کے مساویانہ و منصفانہ ہونے کی طرف سے اطمینان پیدا کر دیا جائے۔

ان تجاویز میں سے پہلی تجویز کی بہت وسعت کے ساتھ تائید ہوئی ہے۔ آدریگان میں ایک قانون کے موافق جس کا نفاذ ۱۹۰۶ء میں ہوا، ریاستی محصولوں کا ضلعوں کے درمیان حصہ رسدی تقسیم کرنے کا طریقہ ترک کر دیا گیا ہے۔ ہر ضلع سے محصول کا جو حصہ ریاست کو ملنا چاہیے اس کا انحصار اس پر رکھا گیا ہے کہ تمام اضلاع کے مجموعی اخراجات میں خود اس ضلع کے خرچ کا تناسب کیا ہے۔ حرفتی کمیشن نے (۱۹۰۲ء میں) اپنی اختتامی رپورٹ میں یہ سفارش کی ہے کہ ریاستیں محصول املاک کو کلیۃً ترک کر دیں (صرف مقامی طور پر یہ محصول باقی رہے) دوسرا امر یہ ہے کہ جب جائداد منقولہ کا محصول منسوخ ہو جائے گا تو پھر محصول املاک کے تحت میں صرف زمین اور مکانات رہ جائیں گے اس طرح اخفائے جائداد کی تحریص بھی کم ہو جائے گی کیونکہ اب یہ خیال باقی نہیں رہے گا کہ جن غیر منقولہ جائدادوں پر قانوناً محصول لگتا ان کے بچ نکلنے سے ناانصافی ہوتی ہے۔ انگلستان و پرشیا کا تجربہ کمیشن کی اس تجویز سے قطعاً موافق ہے کہ یہ محصول

صرف مقامی اغراض کے لیے ہونا چاہییں یہ بھی مناسب معلوم ہوتا ہے کہ جہاں منتخب شدہ مشخصوں کا طریقہ موجود ہے اسے ترک کرکے ایسے شخص مقرر کیے جائیں جنھیں خود ریاست نامزد کرے اور جن کے عہدے کی میعاد (انتخاب کے اثر سے) مستغنی ہو۔ اس قسم کی تجویز اہل امریکہ کے موجودہ سیاسی خیالات سے کچھ مناسبت نہیں رکھتی مگر یورپی ممالک کا تجربہ قطعًا اس کی تائید کرتا ہے۔ فرانسیسی طریق کے موافق اگر تمام زمین کی مالیت عام پیمائش اور تخمینہ سے مقرر کرلیجائے تو محصول کا یہ حصہ ایک مستحکم بنیاد پر قائم ہوجائے گا۔ متعدد ریاستوں نے محصول ملک کے تحت میں شخصی یا کم از کم "غیر مرئی" املاک پر محصول لگانا پہلے ہی ترک کردیا ہے لیکن یہاں دستوری اختیارات کا مسئلہ درمیان میں آگیا کیونکہ بہت سی ریاستوں کے نظام ہائے سلطنت میں یہ شرائط داخل تھے کہ جائداد پر یکساں محصول لگایا جائے گا۔ اس مشکل کو رفع کرنے کے لیے نظام ہائے سلطنت کے ترمیمات کی ضرورت لاحق ہوئی ہے۔

تیسرے سوال یعنے آمدنی کے دوسرے ذرائع پیدا کرنے کے متعلق "اکثر ریاستوں" میں پہلے ہی بہت کچھ کہا جاچکا ہے اور بہت سی صورتیں ایسی ہیں جو از خود پیش نظر ہوجاتی ہیں۔ پرشیا و فرانس کے کامیاب کاروباری محصولوں سے ایک کارآمد صورت پیدا ہوتی ہے حرفتی کمیشن نے محصول املاک کے ضمیمہ کے طور پر اس قسم کے محصولوں کے اختیار کرنے کی سفارش کی ہے۔ جنوب کی متعدد ریاستوں میں اجازت نامہ یا "محصول امتیازی" کی صورت میں اس قسم کے محصول پہلے سے قائم ہیں، لیکن وہ ایسے مشرح و مکمل نہیں ہیں جیسے یورپ کے محصول ہیں۔ ان کا فرق صرف آبادی یا کسی اور ظاہری بنیاد پر مبنی ہے مگر خود کام کی مقدار کے اعتبار سے ان میں تناسب نہیں رکھا گیا ہے۔ آمدنی پر محصول لگانے کی بھی بہت وسعت کے ساتھ سفارش کی گئی ہے۔ نظری حیثیت سے تو آمدنی کا محصول سب سے زیادہ منصفانہ معلوم ہوتا ہے مگر تجربہ نے یہ

ثابت کر دیا ہے کہ اس میں سخت غیر مساوات پیدا ہو جاتی ہے۔ ریاستی اغراض کے لیے اگر محصول کے طریقہ کو از سر نو مرتب کیا جائے تو یہ محصول اس کا ایک بہت اچھا جزو ہو سکتا ہے، خاص کر اگر جائداد غیر منقولہ کی آمدنی اس سے خارج رکھی جائے (کیونکہ اس پر پہلے ہی مقامی محصول املاک کے مطابق محصول لگ چکا ہے) اور انگلستان کا یہ طریقہ اختیار کر لیا جائے کہ آمدنی کے اصل منبع پر محصول لگانا چاہیے۔ تجارتی جماعتوں (شخصیات) پر بھی ایک ترمیم شدہ محصول کے عائد کرنے کی تجویزیں کی گئی ہیں مگر ان جماعتوں پر اب بھی بہت سے محصول لگے ہوئے ہیں، مثلاً، جائداد کی مالیت یا قیمت، اصل سرمایہ، رہنی قرضہ، مجموعی منافع حصص، خالص منافع وغیرہ سب پر محصول لگا ہوا ہے۔ ریاستی آمدنی کے طور پر وراثت پر محصول لگانے کا طریقہ بھی بہت بڑھتا جاتا ہے۔ خلاصۃً یہ کہنا چاہیے کہ ضرورت یہ ہے کہ مقامی محصول کو کلیتہً نئے سانچے میں ڈھالا جائے۔ عام مقصود یہ ہونا چاہیے کہ کمی تشخیص کے مقابلہ کی موجودہ خرابیاں رفع کیجائیں اور ایک نیا مرکب طریقہ آمدنی سرکاری کا جاری کیا جائے جو اس طرح سے ترتیب دیا جائے کہ محصول کا بار مناسب طور پر سب پر پڑے۔

قابل مطالعہ کتابیں

ال کورٹنی، سلطنت متحدہ کا عملی نظام سلطنت (سنہ ۱۹۰۱ء) (The Working Constitution of the United Kingdom) حصۂ دوم باب اول صفحات ۲۰۵ — ۲۲۰ -

اے ال لوئل - براعظم یورپ کی حکومتیں اور فرقہائے سیاسیہ (سنہ ۱۸۹۶ء) (Governments and Parties in Constitutional Europe) جلد اول باب اول صفحات ۳۶ — ۴۳ — ۳۰۸ — ۳۲۴ -

اسنادِ مزید

ڈبلیو، اوجرز، مقامی حکومت (سنہ ۱۹۰۱ء) (Local Government)

ڈی، بی، ایٹن حکومت بلدیات (سنہ ۱۸۹۹ء) (Government of Municipalities)

ڈیوکروک: قانون انتظامی (Ducrocq: cours du droit administratif)

ای، آر، سلگمین۔ مضامین دربارۂ اجرائے محصول۔ (Essays in Taxation) (طبع سوم سنہ ۱۹۰۰ء)

صنعتی کمیشن کی رپورٹ جلد نوزدہم۔ (Report of the Industerial Commission vol. XIX)

آر، ایلی۔ امریکی ریاستوں اور شہروں میں طریق محصول (سنہ ۱۸۸۸ء) (Taxation in American States and Cities)

لیروا بولیو: رسالۂ علم مالیات (Lexory Beaulien: Traite de la Science de finances) (طبع ششم سنہ ۱۸۹۹ء) جلد اول۔

جے، جے، اوہیرا، وطن و ممالک غیر کے بلدی طریق محصول سنہ ۱۸۹۴ء (Municipal Taxation at Home and Abroad)

ای، جنکس۔ انگریزی حکومت مقامی کا خاکہ سنہ ۱۸۹۴ء (Outline of English Local Government)

برائس۔ دولت ہائے امریکہ (سنہ ۱۸۸۹ء) (American Commonwealth) جلد اول۔

جے، فسک۔ ممالک متحدۂ امریکہ کی حکومت ملکی (سنہ ۱۸۹۱ء) (Civil Govern-ment in the United States)

ایف، سی، ہو: برطانی شہر (The British City) سنہ ۱۹۰۷ء۔

بی، ایشلے: مقامی مرکزی حکومت (Local and Central Government) سنہ ۱۹۰۶ء

ڈبلیو، بی، منرو: حکومت بلدیات یورپ سنہ ۱۹۰۹ء۔ (The Government of European Cities)

ڈبلیو، بی، منرو: حکومت بلدیات امریکہ سنہ ۱۹۰۹ء۔ (The Government of American Cities)

باب ہشتم

فریقانہ حکومت

۱۔ فریقانہ حکومت کے عیب وصواب کے متعلق تصادم آرا۔ ۲۔ انگلستان میں فریقانہ طریق کا آغاز و ارتقا۔ ۳۔ ممالک متحدہ امریکہ میں سیاسی گروہوں کا آغاز و نشو و نما۔ ۴۔ امریکہ کے فرقہائے سیاسیہ کی تنظیم۔ ۵۔ اس طریق کی اصلاح۔ ۶۔ برطانیۂ عظمیٰ میں فریقانہ کام کا ذریعۂ کار۔ برِاعظم یورپ کی فریقانہ جماعتیں۔

۱۔ فریقانہ حکومت کے عیب وصواب کے متعلق تصادم آرا

سیاسی فریق سے ہماری مراد ان اہالیان ملک کا کم و بیش منضبط گروہ ہے جو سیاسیات میں ایک فرد واحد کی طرح سے کام کرنا چاہتے ہیں۔ وہ معاملات عامہ پر ایک ہی رائے رکھتے ہیں یا کم از کم ایک ہی رائے رکھنے کا اظہار کرتے ہیں، اور اپنی رائے دہی کے اختیار کو ایک ہی مقصد پر صرف کرکے یہ چاہتے ہیں کہ حکومت پر انھیں اقتدار حاصل ہو جائے۔ ان کی ہیئت ترکیبی ایک طرح کے مشترکہ سرمایہ کی کمپنی کی سی ہوتی ہے، جس میں ہر رکن اپنی سیاسی قوت کو بطور اپنے حصہ کے شریک کر دیتا ہے۔ اس طرح مجموعی حیثیت سے وہ ایسی قوت حاصل کر لیتے ہیں کہ اگر وہ انفرادی طور پر کام کرتے تو اس کا حصول ناممکن تھا۔ موجودہ زمانہ میں ان ملکوں کے سوا جہاں مطلق العنان حکومتیں قائم ہیں اسی بالارادہ مجتمع کارروائی کے طریق سے وہ قوت متحرکہ پیدا ہوتی ہے جو تنظیم و تنفیذ کی گاڑی کے پہیوں کو چلاتی رہتی ہے۔ فریقانہ حکومت اگرچہ سلطنت کی ہیئت قانونی سے تقریباً بالکل ہی خارج ہے مگر حکومت کے

عملدر آمد میں یہی طریقہ اصول ملیہ کا کام دیتا ہے۔ ممالک متحدہ امریکہ کا نظام سلطنت درحقیقت سیاسی فرقوں کی موجودگی کو تسلیم نہیں کرتا، مگر امریکی حکومت کے انیسویں صدی کے ارتقا میں، یہی فرقیانہ حکومت مرکزی خصوصیت بن گئی ہے، سلطنت متحدہ برطانیہ میں قانون کو اس سے مطلق کچھ واسطہ نہیں ہے لیکن نظام سلطنت کا رواجی عملدرآمد بالکل ہی اس امر پر مبنی ہے کہ اس قسم کی مجتمعہ کارروائی کا وجود تسلیم کر لیا جائے کیونکہ تمام نظام کا مبنی اس متفقہ کارروائی کو پہلے ہی مسلم سمجھ لیتا ہے کہ بغیر اس نظام کا وجود میں آنا ہی ممکن نہیں ہے، اور یہ ہم پہلے ہی دیکھ چکے ہیں کہ برطانوی حکومت کا مرکزی سنگ بنیاد یہی نظام کا مبنی ہے۔ فرانس، اٹالیہ، کناڈا، آسٹریلیا وغیرہ کے جن ملکوں نے بالارادہ حکومت پارلیمنٹی اختیار کی ہے انھوں نے اس امر کو فرض کر کے ایسا کیا ہے، درحقیقت قانون علانیہ طور پر اس قسم کے فریقوں کے وجود کا اظہار نہیں کرسکتا مگر وہ ایسے ادارات قائم کرسکتا ہے جیسے کہ مذکورۂ بالا ملکوں میں ہیں جو ان فریقوں کے بغیر بالکل بے معنی ہو جاتے ہیں۔ پس حکومت حاضرہ کے موزوں طور پر مطالعہ کرنے کے لیے یہ ضرور ہے کہ اس متفقہ سیاسی کوشش کو پوری طرح سمجھ لیا جائے اور زمانہ جدیدہ کے سیاسی فریقوں کی تنظیم اور اُن کے طریق کار کو نظر امعان سے دیکھا جائے۔ اس طرح ہم اس سیاسی مفاد کار کی قدر و قیمت کا کچھ اندازہ کرسکیں گے جسے اس تدبیر سے حاصل کرنے کی کوشش کی گئی ہے۔

حقیقت یہ ہے کہ فریقانہ حکومت کے متعلق مختلف نظر سے اظہار رائے کیا گیا ہے کہیں تو اسے نوامیس سیاسیہ میں سب سے زیادہ حسب فطرت قرار دے کر آسمان پر چڑھایا گیا ہے اور کہیں اسے سب سے زیادہ خلاف فطرت کہکر تعمذلت میں گرایا گیا ہے۔ جو لوگ اس کے خلاف سختی سے رائے قائم کرتے ہیں اس طریقہ کے اس مخصوص فرضی اتفاق رائے سے جو اس نے اپنے اہل فریق میں قائم کر رکھا ہے

اور اسی طرح کے فرضی اختلاف رائے سے جو اس نے اپنے مخالفوں سے برپا کر رکھا ہے، حیرت زدہ ہو کر رہ جاتے ہیں۔ دونوں جانب قصداً یہ حالت رہتی ہے کہ دوسرے کی بات پر اعتنا نہ کیا جائے اور انفرادی رائیں فریقانہ سانچہ میں ڈھل کر پتھر ہو جاتی ہیں۔ یہ اتفاق تمام نکتہ چینوں کی نظر میں کاذب و مضر معلوم ہوتا ہے، کیونکہ یہ انفرادی رائے زنی کی اس آزادی کو دبا دیتا ہے جو حکومت عمومی کا اصول اصلیہ ہے۔ جہاں دو بڑی سیاسی جماعتیں میدان مقابلہ میں آتی ہیں، تو بالفاظ پروفیسر گولڈ ون اسمتھ پہلے ہی یہ فرض کر لیا جاتا ہے کہ "انسانی شمائل و خصائل متضاد حصوں میں منقسم ہو گئے ہیں" حالانکہ عملاً ایسا نہیں ہوتا۔ مگر جو لوگ فریقانہ حکومت کی حمایت کرتے ہیں وہ اس سے بالکل ہی مختلف وجوہ قائم کرتے ہیں، وہ اس امر واقعی کی طرف توجہ دلاتے ہیں کہ ایک معنی کر کے انسانی فطرت کا دو حصوں میں منقسم ہونا حقیقت نفس الامری کے عین موافق ہے۔ ان کا دعویٰ یہ ہے کہ طبعاً چار قسم کے لوگ ہوتے ہیں[1]۔ ایک وہ جو زمانہ گزشتہ کے طریقوں اور اداروں کی طرف واپس جانا چاہتے ہیں (یعنی رجعت پسند) دوسرے وہ جو موجودہ حالت کے قائم رکھنے کے خواہاں ہوتے ہیں (یعنی کنسر وٹیو مستحفظ) تیسرے وہ جو موجودہ ادارات میں اصلاح کرنا چاہتے ہیں (یعنی لبرل ترقی پسند) اور چوتھے وہ جو ان ادارات کو سرے سے باطل کر دینا چاہتے ہیں (یعنی ریڈیکل استیصالی) یہ ایک صاف وجہ ہے کہ اپنے کام کو خوش اسلوبی سے چلانے کے لیے اگر پہلی دو جماعتیں ایک ساتھ اور دوسری دو جماعتیں ایک ساتھ مل کر کام کریں تو کل اشخاص دو بڑی سیاسی جماعتوں میں منقسم ہو جاتے ہیں، جس کی بنا نفسیات کے بنیادی اصول پر قائم ہوتی ہے۔ اس سے بڑھ کر یہ بھی دعویٰ کیا جاتا ہے کہ حکومت عمومیہ کے نظریہ سے

---

[1] ڈبلیو، ای، ایچ، لیکی "عمومیت و آزادی" (Democracy and Liberty)

مخالف ہونا تو کجا خود حکومت عمومیہ کا قیام و دوام اسی طریق پر منحصر ہے، کیونکہ یہ ناممکن ہے کہ فرداً فرداً ہر شخص ہمہ وقت حکمرانی کر سکے، قوم کی حکومت کے معنی ہی اس کے فریق غالب کی حکومت کے ہیں۔ پس اب وہ طریقہ جس کے بموجب قوم کا کوئی خاص حصہ بحیثیت فریق غالب کے قائم ہوسکے اور اس طرح معاملات عامہ کے مستحکم و مسلسل نظم و نسق کا امکان پیدا کردے، صرف اسی صورت میں ممکن ہے کہ حکمراں گروہ کے ارکان باہم "اتفاق رکھنے پر اتفاق کرلیں"۔ یہ اتحاد عام کسی حد تک فرضی ضرور ہے مگر اس کے ساتھ ہی لازمی و ضروری بھی ہے، کیونکہ بغیر اس کے موجودہ زمانہ کی عمومی سلطنت محض انفرادی رایوں کا ایک غوغا ہو جائے گی۔

ان دونوں حجتوں کی صحت کا انحصار ایک حد تک وقت و ملک کے حالات پر منحصر ہے۔ اکثر ایسا ہوتا ہے کہ کوئی ایک حاوی و اہم سیاسی مسئلہ ایسا پیش آجاتا ہے جس سے قوم لامحالہ موافق و مخالف حصوں میں منقسم ہو جاتی ہے۔ چنانچہ ممالک متحدۂ امریکہ میں غلامی کا مسئلہ اور چاندی کا مسئلہ اور انگلستان میں آزادی تجارت کا مسئلہ اسی قبیل سے تھا۔ ان مسائل کی اہمیت ایسی ہوتی ہے کہ دونوں جانب کے مؤیدین ہمہ تن اس امر پر آمادہ ہو جاتے ہیں کہ اصل مقصد کے حصول کے لیے آپس کے تمام جزوی اختلافات کو دبا دیں اور ہر امر میں باتفاق کام کریں۔ آزادی تجارت یا آزادی فصنہ کے دو مؤیدین ایک دوسرے کے موافق رائے دیتے اور ایک دوسرے کے ساتھ مل کر کام کرنے پر رضامند ہوسکتے ہیں اور اپنے اغراض و مقاصد کو ایک ہی نمایندہ کے ہاتھ میں دے سکتے ہیں، اگرچہ ایک ان میں سے حامی امتناعیت اور دوسرا مخالف امتناعیت ہو، یہ ایسی صورتیں ہیں جن میں فریقانہ طریق نمایاں طور پر قابل حمایت معلوم ہوتا ہے، کیونکہ اس سے مقصد خاص کے حاصل کرنے کی ایک طبعی و قرین عقل صورت پیدا ہو جاتی ہے۔ انیسویں صدی کے اواسط میں

ممالک متحدۂ امریکہ میں یہی حالت موجود تھی، انیسویں صدی کے ایک بڑے حصہ میں انگلستان کے اندر بھی مدت تک یہی صورت قائم رہی اور آزادانہ اصلاح کے عام خیال اور استحفاظ کی عام ناقابل جنبش حالت میں جنگ برپا رہی۔ اسی حالت کے موجود ہونے کی وجہ سے یہ ہوا کہ فریقانہ حکومت نے لابدی و ناگزیر ہونے کی شان پیدا کرلی اور آفتاب آمد دلیل آفتاب کی مصداق بن گئی اس کے برعکس جہاں اس قسم کا کوئی اہم مسئلہ درپیش نہیں ہوتا وہاں فریقانہ طریق کی بقا کا انحصار اس کی قوت انتظیمیہ پر ہوتا ہے۔ اس میں وعدے و اقرار مقدم اور اصول موخر ہوجاتے ہیں، اس کے ارکان پہلے یہ فیصلہ کرلیتے ہیں کہ انھیں باہم اتفاق کرنا چاہیے اس کے بعد پھر یہ سوچتے ہیں کہ کس امر پر اتفاق کرنا چاہیے۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں فریقانہ طریق کی موجودہ حالت یہی ہے کسی اہم مقصد کے نہونے کی وجہ سے جب انتظام میں خرابی واقع ہوتی ہے تو سیاسی جماعتوں کے بجائے بیشمار گروہ بندیاں قائم ہوجاتی ہیں، جن کی حالت جلد جلد بدلتی رہتی ہے۔ حکومت کا کام عارضی و ناپائدار اتحاد سے چلتا ہے اور چونکہ ان فرقوں کی نہ تو قدیمی روایات ہوتے ہیں اور نہ کوئی ان کی مستقل قوت ہوتی ہے اس لیے ان میں عدم ذمہ داری کا خطرناک احساس جوش زن ہوجاتا ہے۔ فرانس، اطالیہ اور براعظم یورپ کے اور بہت سے ملکوں کی ایسی ہی حالت ہے۔ پس اس موجودہ نازک وقت میں فریقانہ طریق سخت نکتہ چینی کا مورد بنا ہوا ہے، اور یہ امید قوی ہوجاتی ہے کہ آیندہ اس کی کوئی بہتر صورت نکل آئے گی۔

۲۔ انگلستان میں فریقانہ طریق کا آغاز و ارتقا:۔ انگلستان میں فریقانہ حکومت کے آغاز کی نسبت یہ سمجھنا چاہیے کہ وہ الزبتھ کے وقت سے شروع ہوتا ہے، پیورٹین جو ملکہ کی حکومت کی عدم رواداری اور اس کے انتہائی اختیارات شاہی کے مخالف تھے، انھوں نے کوششیں کرکے پارلیمنٹ میں جگہیں حاصل کیں اور وہاں ان کے نمایندوں نے

ایک منتظمہ جماعت کے طور پر اجاروں وغیرہ کے شاہی عطیات کے روکنے کی کارروائی جاری کی۔ اس طرح جو بنیاد قائم ہوگئی اس پر عوام پسند فریق کی عمارت بلند ہوئی۔ اتحاد باہمی کو شاہان اسٹوارٹ کی مطلق العنانہ حکومت نے اور مربوط و مستحکم کردیا۔ بقول سر ٹاسس[1] نے "سینڈس، کلک، ایلیٹ، سلڈن، اور پیم کو باقاعدہ پارلیمنٹی فریق مخالف کا پہلا سرگروہ سمجھنا چاہیے" جب شاہی خودسری کی مخالفت بڑھی تو حقوق عامہ کے حامی اور بادشاہ کے جاں نثار سیاسی جماعتوں سے گزر کر خانہ جنگی کے مخاصم گروہ بن گئے، مگر رجعت شاہی کے بعد وہی پارلیمنٹی تقسیم نمودار ہوگئی۔ چارلس دوم کے دور حکومت میں ایک گروہ درباری فریق کہلاتا تھا اور دوسرا ملکی فریق۔ بادشاہ کے بھائی کو تخت سے محروم کرنے کے لیے ۱۶۸۰ء میں قانون حجب کے متعلق جو مباحثے ہوئے انھیں میں پہلے پہل وہگ اور ٹوری کے بدنام کنندہ نام رائج ہوئے۔ وہگ کے معنی "خمیر کی طرح پھولے ہوئے چہرے" اور ٹوری کے معنی "قطاع الطریق" سمجھنے چاہییں۔ اس کے بعد سے ڈیڑھ صدی تک یہی نام ان دو بڑی سیاسی جماعتوں کا اظہار کرتے رہے ہیں، جنھوں نے سلطنت متحدہ کے پارلیمنٹی کاموں کو اپنے قابو میں رکھا ہے "وہگ" شاہی اختیارات خاص کے مخالف اور پارلیمنٹی تفوق کے اصول کے حامی تھے اور "ٹوری" بادشاہ کے وسعت اختیار کے جانبدار تھے۔ بعد کے زمانہ کے فریقوں سے ان کا جو تعلق ہے اس میں غلط فہمی نہ ہونا چاہیے۔ اس میں سے ابتداءً کوئی بھی نہ تو ترقی و اصلاح کا حامی تھا اور نہ استقامت و انتظام کا۔ وہ صرف انگریزی دستوری تعلقات کے دو مختلف نظریوں کی نمایندگی کرتے تھے۔ خاندان ہینوور کے

---

[1] سر ٹی، ای، مے (لارڈ فارن برو) نے اپنی دستوری Constitutional History کی جلد دوم باب ششم میں سلطنت متحدہ کے اندر فریقانہ طریق کے پیدا ہونے اور اس کے ترقی کرنے کے مفصل حالات دیے ہیں۔

تخت نشین ہونے کے بعد دونوں فریق کی حیثیت عجیب وغریب طرح سے بدل گئی۔ وہگ جو اختیارات شاہی کے مخالف تھے وہی اس نئے خاندان کے موید بن گئے۔ برخلاف ازیں ٹوری جو اختیارات شاہی کے حامی تھے صاحب تخت وتاج کے مخالف ہو گئے۔ اس سے ان کی ابتدائی مخاصمت کی باڑھ کند ہو گئی، اور ایک دوسرے کے دشمن ہونے کے بجائے اب ان میں ایک مصالحت اور ضابطہ کی مخالفت حیثیت پیدا ہو گئی جو اُس وقت سے اب تک قائم ہے۔ علاوہ ازیں پارلیمنٹی تفوق کے اصول کی عملی فتح اور خاندان اسٹوارٹ کے معاملہ کی یاس انگیز حالت کے مسلم ہو جانے سے دونوں فریق کے امتیازی خصوصیات میں تغیر ہو گیا۔ جارج سوم کی تخت نشینی کے وقت سے "وہگوں" کا میلان اصلاح وترقی کی حمایت کی طرف ہو گیا، اور ٹوریوں کا عقیدہ یہ ہو گیا کہ انتظام واستحکام کو قائم رکھنا چاہیے، اس طرح یہ دونوں فریق انیسویں صدی کے لبرل (ترقی پسند) اور کنسرویٹو (مستحفظ) فریق میں مبدل ہو گئے۔ ترقی پسندوں کا اصول مسلمہ اس جانب مائل تھا کہ نظام سلطنت میں زیادہ "عمومیت" پیدا کرنا چاہیے، سب کو یکساں سیاسی حقوق ملنا چاہیے جس قدر مذہبی عوائق و امتیازات باقی رہ گئے ہیں انھیں بھی برطرف کر دینا چاہیے۔ تجارت وحرفت میں اقتصادی آزادی قائم کرنا چاہیے۔ اس کے مقابلہ میں کنسرویٹو (مستحفظ) فریق اس امر پر زور دیرہا تھا کہ نظام سلطنت کے تحت میں حقوق سیاسی کی جو تاریخانہ حالت پیدا ہو گئی ہے وہ برقرار رہے، جن لوگوں کو خاص امتیازات حاصل ہو گئے ہیں وہ محفوظ رہیں اور خطرناک بدعتوں کی روک تھام کیجائے، لیکن انیسویں صدی کے وسط سے ان دونوں فریق کے یہ ابتدائی خصوصیات بہت کچھ گم ہو گئے ہیں۔ انیسویں صدی کے آخری حصہ میں جو متعدد اہم اصلاحات ہوئے ہیں ان میں سے بہت سے

مستحفظ وزارت کے ہاتھ سے ظہور پذیر ہوئے ہیں جن میں حق رائے دہی کی وسعت، مقامی حکومت کی اصلاح، آئرلینڈ کا قانون، قبضۂ اراضی اور ہر قسم کی دوسری اصلاحات داخل ہیں سلطنت متحدہ کی فریقانہ زندگی کی موجودہ ہیئت ظاہری اور اس کی تنظیم کے متعلق بعد کے ایک پیراگراف میں بحث کیجائے گی۔

۳۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں فرقہائے سیاسیہ کا آغاز و نشو و نما

امریکہ میں ممیز طور پر سیاسی فریقوں کے قائم ہونے کا زمانہ ہم اٹھارھویں صدی کے مستعمری اختلافات کے وقت سے قرار دے سکتے ہیں۔ گورنروں اور اس کے شرکا کے مقابلہ میں ان نوآبادیوں کی حکومتوں کے نیابتی حصہ کی مسلسل مخالفت کے قائم رکھنے سے بالطبع سیاسی خیالات کو اسی انداز پر منقسم کردیا جو مادر وطن میں موجود تھا اور جس طرح انگلستان میں شاہان اسٹوارٹ کے دور میں ہوا اسی طرح یہاں بھی جنگ انقلاب کے وقت میں وہ سیاسی فریق جو اس وقت تک ایک دوسرے کے مخالف تھے اب متخاصم جنگجو بن گئے مگر (۱۷۸۹ء میں) پہلی صحیح حکومت قومی کے قائم ہوتے ہی سیاسی فرقے ایک بالکل ہی نئی بنیاد پر پھر نمودار ہوئے۔ جو لوگ ایک مضبوط مرکزی طاقت کے جانبدار تھے وہ حامی تفقیت (Federalists) کہلانے لگے اور جو لوگ متفقی اقتدار کے کم کرنے کی طرف مائل تھے وہ "مخالف متفقیت" کہلانے لگے۔ نظام سلطنت کے منظور ہوجانے کے بعد "حامی متفقیت" وہ لوگ سمجھے جانے لگے جو مرکزی طاقت کے اجتماع و استحکام کے طرفدار تھے اور جو لوگ ریاستوں کے حقوق کے استحکام کیجانب مائل تھے وہ "ریپبلیکین" (جمہوریت پسند) کہلانے لگے۔ اس زمانہ میں یورپ اور امریکہ دونوں جگہوں میں افراد کے حقوق کی وسعت اور حکومت کے فرائض کو کم از کم حد میں محدود کردینے کا خیال عام طور پر رائج تھا، اس سے موخر الذکر فریق کو تائید حاصل ہوگئی اور آخر میں وہی بازی لے گئے۔ حامیان متفقیت کی تعداد و اثر دونوں

میں انحطاط ہونے لگا اور اٹھارھویں صدی کے ربع اول میں آکر عملاً وہ صفحۂ ہستی سے محو ہوگئے۔ ان کے مخالفوں نے نظام سلطنت کے رواج کے ابتدائی برسوں میں "ڈیموکریٹک ریپبلکین" (عمومی جمہوریت پسند) کا نام اختیار کرکے عوام کی ہمدردی حاصل کرلی تھی، یہی "ڈیموکریٹک ریپبلکین" (عمومی جمہوریت پسند) کا لفظ اب "ڈیموکریٹ" (عمومی) بن گیا ہے۔ فیڈرلسٹ کی صفیت کے ناپید ہوجانے کے بعد قطعی طور پر ممیز سیاسی فریقوں کے فقدان کی وجہ سے ایک طرح کا وقفہ پیش آگیا جسے تاریخی اصطلاح میں "دور خوش اعتمادی" (Good feeling) کہتے ہیں۔ اس تعریف اور مرور ایام نے اس دہ سالہ دور کی ناواجب ثنا وصفت کا پل باندھ دیا ہے جو فی الواقع بقول پروفیسر ہارٹ "نہایت ہی تلخ تعلقات وکینہ وبغض اور قانون سازی کی بے مائیگی کا زمانہ تھا"[1]

(سنہ ۱۸۲۹ء میں) اینڈرو جیکسن کے دور حکومت کے شروع ہونے کے وقت سے عمومی فریق نے ایک نیا چولہ بدلا اور اپنے اس دور میں وہ انتہائی انفرادیت، حق رائے دہی کی وسعت، "قوم" کے حقوق کا حامی وپشت پناہ بن گیا (یہاں لفظ "قوم" کا خاص مفہوم ہے) اسی وجہ سے اس کے بالمقابل وہگ فریق پیدا ہوا جو ایک مضبوط حکومت، شاہراہوں شہروں وغیرہ کے ایسے قومی ترقیات اور حفاظتی محصول درآمد وبرآمد کا موید وحامی تھا۔ سنہ ۱۸۲۰ء وسنہ ۱۸۶۰ء کے مابین مسئلۂ غلامی کی روزافزوں اہمیت نے فریق "وہگ" کو پارہ پارہ کرکے میدان سیاست سے اڑا دیا۔ ان کے بجائے غلامی کے مخالف متعدد فریق پیدا ہوگئے، جن کی مخالفت مختلف درجوں کی تھی۔ آخرالامر ان تمام فریقوں کی قوت رائے دہی کو ریپبلکین (جمہوریت پسند) فریق کی صورت میں مجتمع کرلیا گیا، جو غلامی کی مزید توسیع کے خلاف تھی،

---

[1] عملی حکومت (Actual Government) سنہ ۱۹۰۳ء۔

مگر (بہ حیثیت فریق کے) اس کے بقا کی مخالف نہیں تھی۔ خانہ جنگی نے
اس اہم مسئلۂ متنازعہ کا اس طرح خاتمہ کردیا کہ غلامی کو بالکل منسوخ کردیا۔
اس کے بعد سے بھی دو فریق انھیں ناموں سے قائم رہے، مگر گزشتہ
چالیس برس میں ان کا ارتقا کسی واحد اصول یا حکمت عملی پر مجموعیت
متفق ہونے کے بجائے زیادہ تر اس صورت میں ظاہر ہوا ہے کہ وہ
اپنی فریقانہ ہئیت تنظیمی کو مستحکم کرتے رہے ہیں۔ جمہوریت پسند، تجارت
حفاظتی کے جانب دار ہیں مگر اس کے ساتھ ہی عمومیت پسند بھی کلیتہً
آزادی تجارت کے حامی نہیں ہیں۔ جمہوریت پسند طلائی سکہ کے
طرفدار ہیں مگر سب ان میں اسی رائے کے نہیں ہیں، کچھ زمانہ تک
عمومی فریق اس معاملہ میں ان کا مخالف رہا مگر ان میں بھی سب اس
رائے کے مخالف نہیں تھے۔ جنوب کی ریاستیں مضبوطی کے ساتھ
جمہوریت پر قائم رہی ہیں، مگر یہ ان کے حالات گزشتہ کے تاریخی
تسلسل کا نتیجہ ہے۔ صاف بات یہ ہے کہ دونوں فریق ایک بڑی
حد تک ابن الوقت ہیں۔ وہ اپنی حکمت عملی کو حالات موجودہ کے مسائل مروجہ
کے موافق ڈھال لیتے ہیں اور اپنی سیاسی رایوں کے انتخاب کرنے میں
ان کی نظر زیادہ تر اس امر پر ہوتی ہے کہ بظن غالب سیاسی کامیابی
کس رائے سے ہوسکتی ہے۔ فریقانہ ہئیت تنظیمی کو سب پر تقدم حاصل
ہوگیا ہے اور فریقانہ اصول دوسرے درجہ میں آگئے ہیں۔ اب کسی "جمہوریت پسند"
کی تعریف یہ نہیں ہے کہ وہ فلاں فلاں اصولوں کا حامی ہے، بلکہ اس کی
تعریف یہ ہے کہ وہ جمہوری ہئیت تنظیمی کا طرفدار اور اس کے نامزد کردہ
امیدوار کے انتخاب کا موئید ہے۔ پس فی الحال امریکہ کی سیاسی جماعتوں
کی نمایاں خصوصیت یہ ہے کہ ان کے انتظام کی کل نہایت مکمل ہے۔
ان دو بڑے فریقوں کے علاوہ وقتاً فوقتاً چھوٹے چھوٹے گروہ بھی
پیدا ہوتے رہے ہیں، ان میں سب سے زیادہ قابل لحاظ گروہ عوامیوں

(Populist) کا فریق بنا۔ اس کی تنظیم وسطی مغربی حصص میں ہوئی تھی اور یہ فریق بمقابلۂ اس قوت زر کے جسے مشرقی شہروں کے سرمایہ داروں کی قوت زر سے تعبیر کرتے تھے، خصوصیت کے ساتھ سرمایہ داروں کے اغراض و مقاصد کا قائم مقام تھا۔ یہ فریق حکومتی ملکیت کی وسیع کارروائی ہدایت و مراجعہ کی شکل میں راست عمومیت اور عام پسند اصلاح کی دوسری مختلف کارروائیوں پر زور دیتا تھا، یہ امور اس زمانہ سے اس وقت تک مختلف استیصالی فریقوں کے لیے سرمایۂ تجارت بن گئے ہیں۔ سنہ ۱۸۹۲ء کے صدارتی انتخاب میں عوامیوں نے چار ریاستوں پر، فتح حاصل کر لی تھا اس کے بعد ہی وہ عمومی فریاق کے استیصالی جزو میں کم و بیش جذب ہو گئے۔ اس کے بعد ایک گروہ جو موجودہ صدی کے عشرہ اول میں ظاہر ہوا وہ ترقی پسند (Projessive) فریق ہے۔ وہ اس امر پر زور دیتا ہے کہ معاشری اصلاح کی وسیع کارروائی مرکزی حکومت کے اختیار سے پوری طرح کام لے کر عمل میں لائی جائے۔ اس فریق نے سنہ ۱۹۱۲ء کے انتخاب میں بڑا زور دکھایا اور جملہ ۱۵۰۳۱۱۶۹، عام رایوں میں سے ۴۱۱۹۵۰۷، رائیں اس نے حاصل کیں۔ اسی اثنا میں جدید اشتراکیت کی ترقی سے ممالک متحدۂ امریکہ میں دو اشتراکی فریق (یعنے اشتراکی اور عمال اشتراکی) عالم وجود میں آئے اور اس میں شک نہیں کہ ان فریق سے کسی وقتی حیثیت کا اظہار نہیں ہوتا بلکہ قومی سیاسیات کے میدان میں یہ دیرپا جزو بنتے نظر آتے ہیں۔ اشتراکیت کی کیفیت بعد کے ایک باب میں بیان ہوئی ہے۔

۴۔ امریکہ کے فرقہائے سیاسیہ کی تنظیم:۔ ان فریقوں کا اس درجہ تک منظم و مرتب ہو جانا ملک کی صورت حالات کا طبعی نتیجہ ہے۔ جن اسباب سے اس میں مدد ملی ان میں سب سے مقدم اختیار عاملہ و اختیار قانون سازی کا ایک دوسرے سے الگ ہونا ہے جس سے بالطبع یہ ضرورت لاحق ہوتی ہے کہ فریقانہ انتظام کی شکل میں ایک مستحکم رابطۂ اتحاد

قائم رکھا جائے۔[1] اس کے ساتھ ہمیں اس امر کا بھی اضافہ کرنا چاہیے کہ کس قدر وسیع مملکت کو زیر اثر رکھنا ہے اور اگر ہر شخص کو اس کی رائے وخیال پر بالکل آزاد چھوڑ دیا جائے تو رئیس جمہوریہ، ریاستوں کے والیوں (گورنروں) اور وزرا وغیرہ کا تغیر بالکل ناممکن ہو جائے۔ ماسوا اس کے امریکہ کے طریق کار میں، ذی اقتدار اشخاص کا کوئی ایسا گروہ بھی نہیں ہے جن کی فریقانہ سرگردہی کی حیثیت ظاہری رہی ہو جو ہمیشہ انگلستان میں فریقی سرگردہوں کی رہی ہے۔ کانگرس کے ارکان نے یہ کوشش کی تھی کہ وہ یہی حیثیت اختیار کریں اور اپنی فریقانہ "برنک" میں صدارت کے لیے امیدواروں کو نامزد کریں مگر یہ طریقہ بہت جلد بدنام اور ۱۸۲۴ء میں بالکلیہ شکست ہو گیا، بعد کے عشرۂ ثانی میں ریاستوں کی مجالس وضع قوانین نے بھی اسی قسم کی کوشش کی مگر وہ بھی ایسی ہی بے اثر ثابت ہوئی۔ اس کے بجائے صدی کے عشرۂ ثالث میں ایک اور طریقہ نکلا جو قوم کے اقتدار اعلیٰ کے عام امریکی خیال کے موافق تھا، یعنے یہ دستور جاری ہوا کہ امیدواروں کے پسند کرنے کے لیے ایک "اجتماع" (Convention) منعقد ہوا کرے جس میں سیاسی فریق کے ارکان کے پسند کردہ نمایندے شامل ہوا کریں۔ اس طرح جو طریقہ قائم ہوا وہ بہت تیزی کے ساتھ ترقی کرتا گیا مگر جب تک غلامی کا مہتم بالشان مسئلہ قوم کے سامنے رہا مجلس عارضی کو اس امر میں کامیابی نہیں ہوئی کہ وہ سیاسی فریقوں میں وہ اعلیٰ مصنوعی انضباط قائم کردے جو اس کے بعد سے پیدا ہو گیا ہے، لیکن خانہ جنگی کے ختم ہونے کے بعد سے یہ کل یوماً فیوماً زیادہ صحیح و درست ہوتی گئی۔ یہاں تک کہ اس نے اپنی موجودہ نازک و پیچیدہ صورت اختیار کرلی۔ حال کے زمانہ کے وسیع الاثر اصلاحانے

---

[1] اس باب میں ایف۔ گڈنو کی تصنیف نظم ونسق ملکی وسیاسیات (Adminis-tration and Politics) دیکھنا چاہیے۔

جن کا میلان یہ ہے کہ "اجتماعات" کی کارروائیوں کی جگہ قوم کی براہ راست رائے کو جاری کریں، فریقانہ کل کے طرز عمل کو بہت کچھ بدل دیا ہے لیکن یہ مضمون بہترین طور پر اسی طرح سمجھ میں آسکتا ہے کہ پہلے یہ دیکھا جائے کہ دور اصلاح کے قبل فریقانہ تنظیم کی کیا حالت تھی۔

اس کی ہیئت ترکیبی کی صورت حسب ذیل تھی[1] اس تنظیم میں رقبوں کی اس تقسیم کی پیروی کیجاتی تھی جو انتخابی اغراض سے لئے قرار پائے تھے۔ ان میں سے ہر ایک رقبہ میں حامیان فریق مخصوص کا ایک خاص جلسہ امیدواروں کے انتخاب کے لئے منعقد ہوتا تھا۔ نیو انگلینڈ کی ریاستوں میں اس کی بنیادی مجلس "پرائمری" (مجلس ابتدائی) کے نام سے مشہور تھی اور اکثر کاکس (ببزنک) کہلاتی ہے۔ اصولاً یہ پرگنہ، ضلع، یا مضافات کے سب سے چھوٹے حلقۂ انتخابی کے ان تمام اہل فریق کا جلسہ تھا جنھیں رائے دینے کا حق حاصل ہوتا تھا لیکن عملاً ہوتا یہ تھا کہ اس "مجلس ابتدائی" میں اس فریق کے رائے دہندوں میں سے ایک قلیل ہی تعداد کا دخل ہوتا تھا بہت سے لوگ محض بے پروائی سے نہیں آتے تھے، بہت سے اس وجہ سے شریک نہیں ہوتے تھے کہ داخلہ کے لئے جن مقررہ شرائط کی ضرورت تھی وہ انھیں پورا نہیں کرتے تھے اور بہت سے لوگ جو ہر طرح پر داخلہ کا حق رکھتے تھے ناجائز طریقوں سے خارج کردیئے جاتے تھے۔ یہ امر خاص کر ان مجالس ابتدائی پر زیادہ صادق آتا تھا جو شہری رقبوں میں منعقد

---

[1] لارڈ برائس نے اپنی تصنیف "دولت عامۂ امریکی" (American Common Wealth) کی جلد دوم حصۂ سوم میں جس قابل تعریف طریقہ سے ممالک متحدۂ امریکہ کے فریقانہ کل کی تفصیل بیان کی ہے، اس پر کوئی سبقت نہیں لیجا سکا ہے۔ زیادہ جدید معلومات کے لیے ہارٹ کی تصنیف عملی حکومت (Actual Government) دیکھنا چاہیے۔

ہوتی تھیں، جہاں لوگ ایک دوسرے سے فرداً فرداً کم واقف ہوتے تھے۔ ابتدائی جلسہ کے تین فرائض تھے، وہ اس حلقہ کے لئے اپنے فریق کی مستقل کمیٹی کا تقرر کرتا تھا اُس کے حلقہ میں جو انتخابات ہونے والے ہوتے، ان کے لئے وہ اپنے فریق کے امیدواروں کو نامزد کرتا تھا اور سب سے زیادہ اہم کام یہ ہوتا تھا کہ جب حلقہ کا وہ خود ایک ضمنی فرد ہوتا تھا اس کے فریقانہ جلسہ میں وہ اپنے وکیل روانہ کرتا تھا۔ ان بڑے حلقوں میں جیسے کہ کانگرس یا جمعیت ریاست، ریاستی سینات کے حلقے ہیں ان میں یہ ناممکن تھا کہ تمام رائے دہندے یکجا جمع کئے جا سکیں۔ اس لئے ان حلقوں میں فریقانہ جلسہ ایک "اجتماع" (Convention) کی صورت اختیار کر لیتا جس میں جلسۂ ابتدائی کے بھیجے ہوئے وکلا شامل ہوتے تھے۔ اس قسم کے "اجتماع" کے فرائض جلسۂ ابتدائی کے فرائض کے مانند ہوتے تھے۔ وہ اپنی ایک کمیٹی مقرر کرتا، حلقہ کے عہدہ کے لئے نامزدگی کرتا، اور بعض رقبات میں ریاست کے "اجتماع" کے لئے اپنی طرف سے وکیل بھی روانہ کرتا تھا۔ اسی طرح کل ریاست کا "اجتماع" عہدۂ گورنری وغیرہ کے لئے امیدواروں کی نامزدگی کرتا، اپنے فریق کی طرف سے کل ریاست کے لئے کمیٹی مقرر کرتا اور اس "قومی اجتماع" کے لئے وکلا روانہ کرتا تھا، جو چار سال میں ایک مرتبہ ہوا کرتا تھا[۱]۔ یہ قومی "اجتماع" اس تمام نظام میں سب سے سربلند ہوتا ہے اس کا انعقاد ممالک متحدۂ امریکہ کی صدارت کے لئے اپنے فریق کے امیدواروں کی تعیین کی غرض سے منعقد ہوتا تھا۔ ریاست کو کانگرس میں جس قدر ارکان کے بھیجنے کا حق ہوتا تھا اس مجلس میں اس سے دو چند ارکان ہوتے تھے، کانگرس کے ہر ایک حلقہ سے دو وکیل بھیجے جاتے تھے،

---

[۱] قومی اجتماع میں ریاست کے اجتماع یا کانگرس کے حلقہ کے اجتماع کی طرف سے وکلا روانہ کئے جاتے تھے، ہر نوع وہ چار وکلا جو سینات میں اس ریاست کی نمایندگی کا کام دیتے تھے وہ ریاستی "اجتماع" کی طرف سے بھیجے جاتے تھے۔

اور چار وکیل ہر ایک ریاست سے عام طور پر شامل ہوتے تھے، انھیں وکلا
کے ساتھ ہر ایک ریاست کیطرف سے چھ اور نمایندے شامل کئے جاتے
تھے اور انھیں سے مل کر مکمل قومی "اجتماع" مرتب ہوتا تھا کسی حادثہ وغیرہ
کے پیش آجانے سے اگر قائم مقامی کی ضرورت پڑے تو اس کے لئے
پہلے ہی سے ایک دوسرا گروہ ارکان کا منتخب کرلیا جاتا تھا جنھیں
"ردیف" (Alternate) کہتے تھے۔ اس طرح جو اجتماع مرتب ہوتا ہے
وہ اپنے فریق کی طرف سے قومی "مسائل خصوصیہ" مرتب کرتا اور صدارت
کے لئے نامزدگی عمل میں لاتا۔ نامزدگی خفیہ رائے دہی کے ذریعہ سے
ہوتی تھی۔ ریپبلکین (جمہوریت پسند) فریق میں محض کثرت رائے کافی
ہوتی تھی مگر ڈیموکریٹک (عمومی) فریق میں دو ثلث کی کثرت رائے کا
ہونا ضروری تھا جمہوری فریق میں ہر ایک ریاست کے وکلا اپنی اپنی طور پہ
مختلف اشخاص کے لئے رائے دے سکتے تھے، لیکن عمومی فریق میں
ان کو ایک فرد واحد کی طرح سے ایک ہی شخص کے لئے رائے دینا پڑتی تھی،
مگر سنہ ۱۹۱۲ء کے عمومی اجتماع نے باستثنائے ان صورتوں کے جہاں کسی
ریاست کے قانون کے موافق ایسا کرنا ضروری ہو ایک شخص واحد
کی طرح سے رائے دینے کے طریقہ کو ساقط کر دیا۔

اس طرح جو طریقہ اختیار کیا گیا ہے وہ اپنی تنظیم کی یکسانی میں
بہت ہی خوشنما معلوم ہوتا تھا۔ اس سے بظاہر یہ معلوم ہوتا تھا کہ
فریقانہ امیدواروں کے انتخاب کا ایک نہایت ہی منصفانہ طریقہ
اختیار کیا گیا ہے، جس میں ہر شخص کو مساویانہ شرکت کا حق حاصل تھا،
لیکن خرابی یہ ہوئی کہ عملی حیثیت سے اس نے شدید ترین سیاسی خرابیوں کا
راستہ کھول دیا تھا، سب سے پہلی خرابی تو یہ تھی کہ اس میں رائے دہندوں کو
بہت وقت ضائع کرنا اور دقت اُٹھانا پڑتی تھی اور امریکی انتخابات کی
کثرت تعداد کی وجہ سے اس میں اور بھی اضافہ ہو جاتا تھا۔ اس سے
رائے دہندوں کا طبعی میلان یہی ہوتا تھا کہ وہ جلسۂ ابتدائی سے الگ رہیں

اور جس امیدوار کو بھی وہ پسند کرے اُسے قبول کرلیں۔ پس جلسۂ ابتدائی اور اس کی وجہ سے وہ بالاتر "اجتماع" جن میں وہ اپنے نمایندے روانہ کرتا تھا، دونوں کی کارروائی پیشہ ور "مدبروں" اور ان کے طفیلیوں کے ہاتھ میں آجاتی تھی۔ سی سے اب وہ مشہور عام جدت نکلی ہے جسے فریقانہ "دائرہ" (Ring) اور فریقانہ منتظم کار (Boss) کہتے ہیں جنکے لئے فریقانہ کل کا پیچیدہ نظام، سیاسی تسلط و اقتدار حاصل کرلینے کے لئے ایک بنا بنایا زینہ ہے۔ جلسۂ ابتدائی جس قدر خفیہ "دائرہ" کے تحت اقتدار میں آتا جاتا تھا اسی قدر عام اہل ملک اس سے علیحدہ رہنے کی طرف زیادہ مائل ہوتے جاتے تھے، وہ اس کی خرابیوں پر ماتم کرتے مگر تن تنہا ان خرابیوں کا مقابلہ نہیں کرسکتے تھے۔ شہروں کے جلسہائے ابتدائی میں جن لوگوں کو رائے دہی کا حق حاصل ہوتا تھا ان میں سے جو لوگ فی الواقع رائے دیتے تھے ان کی تعداد ایک تہائی سے زیادہ نہیں ہوتی تھی، اور اکثر تو اقل قلیل حد کو پہنچ جاتی تھی۔ نہ صرف یہ بلکہ جلسہائے ابتدائی میں جن لوگوں کو رائے دہی کا حق ہوتا تھا ان کی تعداد بجائے خود اکثر اس فریق کے کل رائے دہندوں کی تعداد کا ایک قلیل جزو ہوتی تھی، کیونکہ جبتک یہ جلسہائے ابتدائی خودساختہ جماعت بنے رہے اس وقت تک ان کے لئے یہ ممکن تھا جیسا کہ نیویارک میں ہوتا تھا کہ داخلہ کے ایسے سخت قواعد بنالیں کہ چند مخصوص افراد کے سوا اور سب کو خارج کردیں، جن لوگوں کو جلسۂ ابتدائی میں رائے دینے کا حق تھا اور جو اتفاقاً رائے دیتے بھی تھے وہ کسر کی کسر ہوتے تھے۔ حقیقت یہ ہے کہ یہ تمام پیچ در پیچ فریقانہ کل خود اپنی ذاتی قوت سے نہیں چلتی بلکہ اندرونی حلقہ کے مدبروں کی اس خفیہ جماعت کے اشارے پر حرکت کرتی تھی "جو کل کو چلاتے تھے" بجائے اس کے کہ فریقانہ "اجتماع" حقیقتاً تجویزات کو عمل میں لاوے وہ ایک فرد، ("Slate") یعنے ناموں کی ایک فہرست کو جو پہلے سے تیار کرلیجاتی تھی، قبول کرلیتا تھا، سب سے بدترین خصوصیت خود وہ لوگ اور ان کے خیالات تھے،

جو اس طرح امریکہ کے سیاسیات میں دخیل ہو گئے تھے فریقانہ طریق کار کی نوعیت ہی ایسی تھی کہ راستبازوں کو اس سے تنفض اور بیباکوں کو اس طرف میلان ہو جاتے ۔ ایسے بہت کم لوگ ہوتے تھے جن میں بہبود عامہ کا اتنا جوش موجود ہو کہ وہ ان مبتذل وسائط کے ذریعے سے محض حب الوطنی کا خیال کر کے عہدوں کی خواہش کریں لامحالہ دوسرے پست درجہ کے متلون الرائے اور خود پسند حریصوں کے لئے راستہ کھل جاتا تھا، جن کے نزدیک اس تمام فریقانہ کارروائی کا مقصد صرف اتنا ہوتا تھا کہ انھیں گزر اوقات کا ایک آسان طریقہ ہاتھ آجائے اور فریب آمیز خود نمائی کا ملمع بھی چڑھا رہے، لیکن با ایں ہمہ امریکہ کی فریقانہ زندگی کے بدنما پہلو پر ضرورت سے زیادہ زور بھی نہ دینا چاہیئے ایک غیر ملکی مبصر اس سے یہی خیال کرے گا کہ امریکہ کی قوم بہ حیثیت مجموعی نہایت ناکارہ و ابتر ہو گئی ہے مگر فی الواقع یہ صحیح نہیں ہے، مشکل اوقات میں یا جب قوم پر کوئی بڑا نازک وقت آپڑتا ہے تو اس قسم کے طریقوں سے جو مصنوعی رکاوٹیں پیدا کی گئی تھیں، سب منہدم ہو جاتی تھیں اور صحیح المصرف اشخاص میدان سیاسیات میں بزور بازو اپنا راستہ نکال لیتے تھے، لیکن پر امن اوقات کی آسودگی اور عظیم الشان حرفتی تمدن کی سرمست مرفہ الحالی کے پر امن دوران میں یہ کل پھر انھیں لوگوں کے ہاتھوں آجاتی تھی جو اسی کا چلانا اپنا کام سمجھتے تھے ۔

۵ - اس طریق کی اصلاح :- فریقانہ کل کی ان خرابیوں کے تدارک کا مسئلہ مدت سے زیر بحث رہا ہے، حقیقی و مستقل علاج تو یہی ہو سکتا ہے کہ عام رائے دہندوں کو ان کی عادتی غفلت و استغراق سے بیدار اور انھیں اپنے کامل سیاسی حقوق کو پوری مستعدی کے ساتھ عمل میں لانے پر آمادہ کیا جائے، لیکن یہ مسئلہ قانونانہ اقتدار کے اثر سے بالکل باہر ہے اور اس کے وجود میں آنے کی صورت صرف یہی ہے کہ اہل ملک میں اپنے فرائض کے متعلق ایک پر زور عام احساس پیدا ہو جائے اور اس تباہ کاری سے جو عملی سبق حاصل ہوا ہے اس سے

اس احساس میں اور زور آجائے، لیکن ہر حال میں یہ امر مشکوک ہے کہ آیا عہدوں کی مختصر میعاد اور کثیر التعداد انتخابات کے موجودہ طریق کے ہوتے ہوئے عام اہل ملک کی زندگی عامہ میں اس پرزور احساس کا پیدا ہو جانا، بغیر اس کے ممکن بھی ہے یا نہیں کہ ان کے دوسرے معاشری مشاغل کو سخت نقصان پہنچ جائے۔ امریکہ کے سیاسی فریقوں کے طریق عمل کی اصلاح اس وقت زیادہ آسان ہو جائے گی جب اس کے ساتھ ہی یہ بھی کوشش کیجائے گی کہ انتخابی عہدوں کی میعاد بڑھا دی جائے۔ اس کی کیا وجہ ہو سکتی ہے کہ ایک منتخب شدہ عہدہ دار صرف ایک برس اپنے عہدہ پر قائم رہے، اور ممالک متحدۂ امریکہ کے بیشتر عہدہ دار ایسے ہی ہیں (جن میں ریاستوں کے گورنر بھی شامل ہیں) یا یہ کہ حسب دستور مجلس وضع قوانین کا رکن صرف دو برس اس کام کو انجام دے۔ بارہ مہینہ کی مدت میں عمومیت کی کوئی خاص شان نہیں نظر آتی، اگر تغیر و تبدل فی نفسہ ایک اچھی چیز ہے تو پھر ہر مہینہ انتخاب کیوں نہ ہوا کرے۔ انتخابات کی تعداد جب کم ہو جائے گی تو رائے دہندوں کو اس امر کا زیادہ موقع ملے گا کہ جو انتخابات ہوں ان میں وہ براہ راست زیادہ دخل دیسکیں اور اس صورت میں یہ ممکن نہ ہوگا کہ عملاً حصۂ کثیر کو میدان سیاست سے خارج کر دیا جائے۔

لیکن موجودہ صدی کے آغاز کے وقت سے پرزور کوششیں اس امر کی ہو رہی ہیں کہ ان خرابیوں کی اصلاح کی جائے جو فریقانہ تنظیم کی وجہ سے نشو و نما پا گئی تھیں۔ اصلاح کی پہلی کارروائی جسے وسعت کے ساتھ قبول کرنا منظور تھا یہ تھی کہ سیاسی فریقوں کے جلسۂ ابتدائی کو ایک خود ساختہ جماعت پر بجائے ازروئے قانون ایک منتظم جماعت بنا دیا جائے۔ گزشتہ بیس تیس برس کے اندر اکثر بڑی ریاستوں میں "قوانین

انتخاب ابتدائی" کے نام سے جو قانون بنے ہیں ان کا مقصد یہی ہے۔
ان قوانین کی رو سے یہ لازمی قرار دیا گیا ہے کہ ابتدائی انتخاب کے
وقت و مقام کی عام اطلاع مناسب طریقے سے شائع کیجائے انتخاب
قرعہ اندازی کے طریق سے ہو اور اخراجات ریاست کی طرف سے
ادا کئے جائیں، یہ قوانین بالعموم شہروں میں لازمی اور دیہاتی حلقوں
میں اختیاری ہیں، لیکن مذکورۂ بالا قواعد میں اب بھی یہ مسئلہ لاینحل
رہجاتا ہے کہ ابتدائی جلسہ کے داخلہ کے قواعد بدستور خود فرقۂ سیاسیہ
ہی کے ہاتھ میں رہتے ہیں، بعض ریاستوں میں قانون نے ایک قدم
اور آگے بڑھایا ہے اور جلسۂ ابتدائی کے داخلہ کیلئے بھی اوصاف ضروریہ
کا تعین کردیا ہے۔ جلسۂ ابتدائی میں شریک ہوکر رائے دینے کے متعلق
مختلف ریاستوں کے قوانین میں یکسانی نہیں ہے مگر دو خاص طریقوں کو
ایک دوسرے سے میز کرکے سمجھ لینا چاہیئے۔ بعض ریاستوں میں "کھلے
ابتدائی جلسے" ہوتے ہیں، جن میں رائے دہندہ قرعہ اندازی کے خفیہ
طریق سے بغیر اس امر کے اظہار کے کہ وہ کس فریق سے تعلق رکھتا ہے
جسے چاہے اپنی رائے دیسکتا ہے۔ ان حالات میں اس امر کے روکنے
کے لئے بھی قانون بنایا گیا ہے کہ رائے دہندہ ایک سے زائد فریق
کے لئے رائے نہ دے سکے۔ برخلاف ازیں بعض دوسری ریاستوں میں
"بند ابتدائی جلسے" قائم کئے گئے ہیں، بند ابتدائی جلسے میں رائے دہی
کی شرکت کے لئے کسی قدر فریقانہ وفاشعاری کے جانچ کی ضرورت ہوتی
ہے، چنانچہ کلیفورنیا اور مینسوٹا میں وفاشعاری کا ایک اقرار لیا جاتا
ہے، اور لوئزیانا اور ٹکزاس میں حسب قانون یہ وعدہ کرنا پڑتا ہے کہ
جو امیدوار اس طرح منتخب ہوگا اس کی تائید کیجائے گی۔ دوسری
ریاستوں میں خود فرقہ کے ذی اقتدار اشخاص کو قانوناً یہ اجازت
حاصل ہے کہ وہ اس ابتدائی جلسے کی رکنیت کے لئے کوئی جانچ
مقرر کرلیں۔

اس وقت تک ہمیں نے جلسۂ ابتدائی کا ذکر صرف اس حیثیت میں کیا ہے کہ وہ مقامی رقبہ کے لئے اپنے فریق کے امیدوار اور بالاتر "اجتماعات" کے لئے اپنے فریق کے وکلا کا انتخاب کرتا ہے، مگر اس جلسۂ ابتدائی کے طریقہ کی اصلاح سے نہ صرف اس رائے کو ایک "قانونی وقعت" حاصل ہو گئی ہے بلکہ خود جلسۂ ابتدائی کے فرض منصبی میں ایک مزید تغیر ہو گیا ہے۔ اس نئی خصوصیت کی تشکیل براہ راست جلسۂ ابتدائی یا براہ راست نامزدگی کی صورت میں ظاہر ہوتی ہے۔ اس تجویز کا عام مقصد یہ ہے کہ "اجتماع" کو مطلقاً ساقط کر دیا جائے اور تمام مسلمہ فریقانہ امیدواروں کا انتخاب قوم کی رائے سے ہو، جو جلسۂ ابتدائی کی صورتوں میں جمع ہو کر اظہار رائے کریں۔ اس تجویز کے موافق جو شخص کسی عہدے کے لئے امیدوار بننے کا ارادہ رکھتا ہو وہ جس طرح مناسب سمجھے اپنے نام کا اعلان کر دے یا اس کے تائید کنندوں کی کوئی جماعت غیر سرکاری طور پر اس کا نام عوام کے سامنے پیش کر دے۔ اس طرح کسی مسلمہ فریق میں جتنے شخصوں کو بھی امیدوار بننے کا شوق ہو ان سب کے ناموں کا غیر سرکاری طور پر اعلان ہو سکتا ہے، جب براہ راست جلسۂ ابتدائی یا براہ راست نامزدگی کا وقت آتا ہے تو ہر ایک باشندۂ ملک اپنے میں سے کسی ایک کے لئے رائے دیتا ہے یا وہ اپنے حسب خواہش اپنے پرچۂ رائے دہی پر کسی اور شخص کا نام لکھدیتا ہے اور یہی اس کی طرف سے کسی نہ کسی سیاسی فریق کے امیدوار کے لئے اظہار پسندیدگی سمجھا جاتا ہے۔ ہر فریق میں جن اشخاص کو سب سے زیادہ رائیں حاصل ہوتی ہیں وہی اس کے مسلمہ امیدوار ہو جاتے ہیں اور جو نامزد شدہ اشخاص اس میں شکست کھا جاتے ہیں ان کے مویدین انتخاب کے روز باغلب وجوہ انھیں پسند شدہ امیدواروں کو اپنی رائے دیدیتے ہیں اس طرح یہ جلسے "اجتماعات" کی وساطت کے بغیر ریاست کے مختلف عہدوں کے لئے امیدوار نامزد کر سکتے ہیں۔ وہ ممالک متحدہ کے سینات کی رکنیت کے لئے امیدوار

نامزد کرسکتے ہیں اور مجلس وضع قوانین میں دو یا زاید فریق انھیں ناموں پر رائے دے سکتے ہیں۔ آخری امر یہ ہے کہ انتخاب صدارت کے فریقانہ امیدواروں کی نسبت بھی وہ یہ خیال ظاہر کرسکتے ہیں کہ ان میں سے وہ کسے مرجح سمجھتے ہیں اور عملاً وہ ایسا کرتے ہیں۔

براہ راست نامزدگی کے طریقے نے بے انتہا وسعت حاصل کرلی ہے اب اس کا بلند ترین استعمال صدارتی انتخابوں میں پایا جاتا ہے، جہاں ابتدائی جلسوں میں رائے دہندوں سے یہ خواہش کیجاتی ہے کہ وہ نہ صرف قومی مجلس عارضی کے ارکان کا انتخاب کردیں بلکہ صدارت کے کسی خاص امیدوار کی نسبت اپنی "ترجیح" بھی درج کردیں۔ اس طریقہ کے متعلق بے انتہا جوش پیدا ہوگیا ہے اور حد سے زیادہ اس کی ثنا وصفت ہورہی ہے۔ اس کے حامیوں کا خیال یہ ہے کہ اسی ذریعہ سے خودساختہ سیاسیات مصنوعی اجتماع، فریقانہ منتظم کاروں اور مہتمموں کی لقیہ جماعت، سب کا خاتمہ ہوجائے گا، لیکن بہت ممکن ہے کہ براہ راست نامزدگی کے فوائد پر ضرورت سے زیادہ زور دیا جارہا ہے، سب کچھ کرنے کے بعد بھی یہ ہوسکتا ہے کہ سیاسی منتظمان کار نے اپنی جو تنظیم اور کل تیار کی ہے اسے وہ ایک قدم اور پیچھے ہٹادیں، اور عام رائے دہندوں کی غفلت میں، خود براہ راست نامزدگی کو اپنے سابقہ ومصنوعی انتخاب کا تابع بنالیں۔ جب تک کہ براہ راست نامزدگی کے ساتھ خدمت عامہ کا زیادہ جوش اور ملکی معاملات میں حصہ لینے کا زیادہ میلان نہ پیدا ہوجائے گا اسوقت تک اس براہ راست نامزدگی کا حشر بھی وہی ہوتا ہے جو خارج کردہ کل کا ہوا ہے، اور جگہوں کی طرح یہاں بھی بغیر جوش وارادہ کے حکومت کی ظاہری صورتوں کے تغیر وتبدل سے کچھ حاصل نہیں ہے۔ مزید برآں براہ راست نامزدگی کے سنجیدہ نقاد ابھی سے اس امر کی طرف توجہ دلانے لگے ہیں کہ اس کا اثر یہ پڑرہا ہے کہ فریقانہ "اجتماع" سے غور وفکر اور بحث ومباحثہ کا جو موقع ملتا تھا وہ مفقود ہوگیا ہے۔ (عملاً ایسا نہ بھی ہوتا رہا ہو گر

تحلیلی حیثیت سے تو اسے تسلیم ہی کیا جائے گا کہ ان اجتماعات میں بحث و مباحثہ کا موقع تھا۔)

۶۔ برطانیہ عظمیٰ میں فریقانہ کام کا ذریعۂ کار:۔ سلطنت متحدہ میں فریقانہ کل اس درجہ منتظم حالت میں نہیں پائی جاتی جو ممالک متحدہ امریکہ میں ہے جس کی وجہ یہ ہے کہ وہاں اس کی اس قدر ضرورت نہیں سمجھی گئی جیسا کہ اوپر ظاہر ہو چکا ہے نظام کابینی کی وجہ سے اختیارات عاملانہ و اختیارات قانون سازی دونوں ایک ہی شخصوں کے ہاتھ میں آجاتے ہیں۔ امریکہ میں فریقانہ تنظیم ہی وہ رابطہ ہے جس کے ذریعہ سے حکومت کی دو شاخوں میں جو قانوناً ایک دوسرے سے بالکل علحدہ ہیں، ہم آہنگی پیدا ہو جاتی ہے۔ انگلستان میں اس کام کی ضرورت ہی نہیں ہے۔ اس کے ساتھ اس امر کا بھی اضافہ کرلینا چاہئے کہ انگلستان کے پارلیمنٹی انتخابات، ممالک متحدہ کے متفرقی و ریاستی عہدوں کے کثیر التعداد انتخابات کے بہ نسبت بہت کم ہیں۔ بایں ہمہ باقاعدہ فریقانہ کل کا رواج برطانیہ عظمیٰ میں بڑھتا جاتا ہے۔ اگرچہ انگلستان کے اکثر لوگ اسے آمدہ امریکہ سمجھکر مدت تک ناپسند کرتے رہے مگر انتخابی اغراض کے لئے اس کی بدیہی کارگزاری نے اس کے اختیار کر لئے جانے کا یقین دلا دیا ہے[۱]، انگلستان کی

---

[۱] برطانوی حکومت کے متعلق چند ہی تصانیف ایسی ہونگی جنمیں فریقانہ تنظیم کا کچھ ذکر ہو۔ پریسیڈنٹ لوئل کی نادرانہ تصنیف "حکومت انگلستان" (The Government of England) (۱۹۰۸ء) حصۂ دوم میں اس عنوان پر نہایت ہی خوبی سے بحث کی گئی ہے۔ اس کے علاوہ آسٹر و گورسکی کی تصنیف عمومیت و فرقہائے سیاسیہ کی تنظیم Democracies and the organization of political parties اور مسٹر ونسٹن چرچل کی تصنیف "لارڈ رینڈلف چرچل" (Lord Randolph Churchill) کا بالخصوص باب ہفتم دیکھنا چاہئے۔

فریقانہ ہیئت کے مرکز پر دو عظیم الشان سیاسی تنظیمات قائم ہیں۔ ایک تو "نیشنل" کنسرویٹو یونین (قومی مستحفظی اتحاد) اور دوسر نیشنل لبرل فیڈریشن (قومی آزادانہ متفقیت) ہے۔ ان دونوں کا صدر مقام لندن ہے۔ پارلیمنٹی حلقۂ انتخاب کے ہر ایک حلقہ میں وہاں کے دونوں فریق کے مستعد کار اشخاص اپنی جماعت بناکر صدر مقام سے الحاق قائم کر لیتے ہیں۔ فریقانہ ہیئت کا یہی ابتدائی تخم ہے جو امریکہ کے جلسۂ ابتدائی کے مثل ہے۔ یہ جماعت کل حلقۂ انتخاب کے فریقانہ کونسل (مجلس) کے لئے نمائندے منتخب کرتی ہے اور حلقوں کی کونسل کی طرف سے کل ضلع یا برو کے لئے ایک کونسل قائم کرنے کے واسطے نمائندے روانہ کئے جاتے ہیں، سب سے بعد میں یہ آخری کونسل لندن کی مرکزی جماعت کے لئے نمائندے منتخب کرتی ہے۔ پارلیمنٹ کے فریقانہ سرگروہوں کا اثر بالطبع حاوی و غالب ہوتا ہے، اس کی حالت تقریباً ویسی ہی ہے جیسے انیسویں صدی کے اوائل میں "کانگریسی بزنک" نے حاصل کرنا چاہی تھی۔ یہ "بزنک" اس وجہ سے شکست ہو گئی کہ امریکہ کے متفقی نظام میں صرف قومی کانگرس ہی قوم کی سیاسی زندگی کی واحد و اعلیٰ مرجع و ماوا نہیں ہے، لیکن برطانوی پارلیمنٹ کی حالت اس سے مختلف ہے اور اسی وجہ سے وہاں فریقانہ سرگروہوں کو بالطبع یہ منزلت حاصل ہو جاتی ہے کہ وہ تمام حلقہائے انتخاب پر اپنا اثر ڈال سکیں۔ ان تنظیمات کی جن ملحقہ شاخوں کا ذکر کیا گیا ہے وہ اسی اقتدار کو معینہ شکل میں لانے کا کام انجام دیتی ہیں فریقانہ "اجتماعوں" کے تدریجی ارتقا سے فریقانہ "آرائے مخصوصہ" کا طریق بھی پیدا ہونے لگا ہے۔ بڑے بڑے فریقانہ سرگروہوں کے باضابطہ "کھلے خطوط" یا خطبات اور کونسلوں اور حلقہائے انتخابی وغیرہ کی منظور کردہ قراردادیں، اسی نوعیت کی ہوتی ہیں۔ امیدواروں کی نامزدگی کسی قدر بے ترتیبی کے ساتھ اور مختلف طریقوں سے ہوتی ہے اس امر سے بے ربطی اور بڑھ جاتی ہے کہ خود حلقوں کے اندر رہنا شرط لازمی نہیں

قرار دیا گیا ہے، ایک ہی شخص کے بار بار منتخب ہونے کے دستور کی وجہ سے بھی انتخاب کرنے کی ضرورت بہت کچھ گھٹ گئی ہے۔ اگر کسی نئے شخص کے نامزدگی کی ضرورت پیش آتی ہے تو یا تو خود حلقۂ انتخابی کی کونسل ایسا کرتی ہے یا اگر وہاں کسی شخص کے متعلق آپس میں اتفاق نہیں ہو سکتا تو اس کی درخواست پر مرکزی کونسل کوئی موزوں امیدوار تجویز کر دیتی یا دو تین شخصوں کے نام پیش کر دیتی ہے جن میں سے حلقۂ انتخابی کی کونسل خود کسی ایک شخص کو منتخب کر لیتی ہے۔

۷۔ **براعظم یورپ کی فریقانہ جماعتیں:۔** براعظم یورپ کے فریقانہ طرز حکمرانی میں چند ایسے خصوصیات نظر آتے ہیں جو نمایاں طور پر اس حالت سے مغائر ہیں جو اس وقت تک امریکہ و انگلستان میں قائم ہیں، بجائے دو جلیل القدر سیاسی فریقوں کے جو تمام دوسرے فریقوں پر چھا گئے ہوں اور یکے بعد دیگرے اقتدار حکومت پر قابض ہوتے رہتے ہوں، فرانس، جرمنی و اطالیہ میں ہمیں کثیر التعداد فریقانہ گروہ نظر آتے ہیں، جن میں سے کوئی ایک بھی اتنا قوی نہیں ہوتا ہے کہ وہ دوسروں کو مغلوب کر دے۔ فرانس و اطالیہ میں یہ طریقہ سیاسی زندگی کے لئے خصوصیت کے ساتھ ایک پریشان کن عنصر بن گیا ہے کیونکہ ان ملکوں میں نظم و نسق کی بنیاد کابینی نظام پر ہے جس کے لئے ضروری ہے کہ حکومت عاملانہ کو مجلس وضع قوانین کے ایوان ادنیٰ میں کثرت رائے کی تائید حاصل ہو، فریقانہ زندگی کی اس گروہ بندی کے طریقہ میں کوئی ایک فریق بھی اس قابل نہیں ہوتا کہ وہ تن تنہا اس قسم کی تائید بہم پہنچا سکے پس لامحالہ مختلف فریقوں کے اتفاق باہمی سے یہ تائید حاصل کیجاتی ہے لیکن اس تائید باہمی میں ہر ایک کی نظر اپنے نفع پر ہوتی ہے اور جب کسی فریق کو کسی زیادہ سود مند اتحاد کا موقع مل جاتا ہے تو وہ اس تائید سے الگ ہو جاتا ہے، چنانچہ فرانس کی تیسری جمہوریہ کے دور میں فرانسیسی وزارت اپنے عدم استقامت کی وجہ سے جس قدر بدنام

ہوی اس کی وجہ بھی یہی ہے۔ فرانس میں چار خاص فرنغیانہ جماعتیں قائم ہیں لیکن متعدد ذیر تقسیمیں بھی ہیں اور انھیں سے مل کر بکثرت اتحادات بنتے رہتے ہیں۔ سیاسی تفریق کے خاص حدود کنسرویٹو (مستحفظ) ریپبلیکین (جمہوریت پسند) ریڈیکل (استیصالی) اور سوشلسٹ (اشتراکی) کے مصطلحات سے ظاہر ہوتے ہیں۔ کنسرویٹو فریق میں قدیمی شاہی فریق کے باقیات شامل ہیں جو کسی زمانے میں "حامیان شہنشاہی"، "حامیان خاندان آرلینز" اور "حامیان حق وراثت" کے ناموں سے منقسم تھے مگر اب انھیں شاہی کے دوبارہ قائم ہوجانے کی کچھ امید باقی نہیں رہی ہے اور اب سب کے سب زیادہ بڑھی ہوی کمونینت کی مخالفت پر متحد ہوگئے ہیں۔ حال میں جو جماعت نیشنلسٹ (قوم پرستوں) کی قائم ہوی ہے وہ انھیں مستحفظ عناصر کی ترتیب جدید ہے۔ ریپبلیکین گروہ نے اپنا نصب العین یہ قرار دے لیا ہے کہ تیسری جمہوریہ جس حالت سے قائم ہے اس کے برقرار رکھنے کے لئے سینہ سپر رہیں گے مگر اسکے ساتھ ہی ان حد سے بڑھے ہوے معاشرتی اصلاحات کے درپئے نہ ہوں گے جن کے لئے استیصالی گروہ زور دے رہا ہے۔ اشتراکی موخرالذکر سے اس امر میں مختلف ہیں کہ ان کی خواہش یہ ہے کہ انفرادیت کا کلیتہً قلع قمع کردیا جائے اور امداد باہمی کے اصول پر ایک دولت عامہ قائم کیجائے۔ فرانس کے اشتراکی رقیب سرگروہوں کی پیروی اور مخالف یکدگر اصول کے اظہار دونوں اعتبار سے بہت منقسم رہے ہیں، مثلاً مرکزی حکومت کے مقابلہ میں بلدیت، لاتسویت (No compromise) کے مقابلہ میں ابن الوقتی (Opportunism) وغیرہ کے ایسے بہت سے مسائل ایک دوسرے کے نقیض موجود ہیں۔ ان میں سے کسی فریق کو بھی کبھی اتنی قوت نہیں حاصل ہوی کہ وہ خود اپنے زور پر کوئی وزارت قائم کرلیتا۔ اس وجہ سے پریسیڈنٹ گریوی کے تحت میں صحیح معنوں میں جمہوریت کے قائم ہونے کے وقت سے سنہ ۱۹۰۵ء تک ایک وزارت کے سوا جس قدر

وزارتیں قائم ہوئی ہیں، سب کی اصل بنیاد جمہوریت پسند فریق پر تھی اور انھیں کے ساتھ وقتی طور پر اور فریق شریک ہوجاتے تھے۔ سنہ ۹۶-۱۸۹۵ء کی موسیو بورژوا (Bourgeois) کی وزارت میں استیصالی عنصر غالب تھا اور سنہ ۱۹۰۵ء سے جنگ عظیم کے وقت تک کی وزارتیں استیصالیوں اور اشتراکیوں کے اتحاد پر مبنی رہی تھیں۔ یہ ایک طبعی امر تھا کہ زمانۂ جنگ میں فرانس کی حکومت حب الوطنی عناصر کے عام اتحاد کی نمائندگی کررہی تھی، تیسری جمہوریت کے دوران قیام کے بیشتر حصہ میں وزارتوں میں جو عدم استقامت کی خصوصیت پائی جاتی تھی اس میں فرانس کے طریق وضع قوانین سے اور بھی زیادتی ہوگئی تھی۔ وہاں یہ دستور ہوگیا ہے کہ وزارت کو اگر معمولی معاملات میں، یا دارالنائبین میں کسی "استفسار"[1] کے ضمن میں بھی شکست ہوجائے تو وہ مستعفی ہوجاتی ہے، خود ارکان کابینہ کو بھی کسی خاص وزارت کے برقرار رکھنے میں اس قدر دلچسپی نہیں ہوتی جس قدر انگلستان میں ہوتی ہے کیونکہ بہت ممکن ہے کہ ایک وزارت کی برطرفی کے بعد دوسری وزارت کی نئی ترتیب میں انھیں جگہ ملجائے۔ پس فرانس میں کابینی حکومت کے ساتھ سیاسی جماعتوں کا تعلق اس سے بالکل ہی مختلف حالت میں ہے جو انگلستان میں پایا جاتا ہے۔ درحقیقت موخرالذکر ملک میں یہ طریق جس درجہ مدح وستائش کا سزاوار ہوگیا ہے اس کی وجہ یہ ہے کہ وہاں پر سمجھ لیا گیا ہے کہ حسب دستور قدرت دو بڑی سیاسی جماعتیں قائم ہیں اور ان کا اسی حال پر قائم رہنا اغلب ہے۔ اسی کے فقدان نے فرانس میں تمام کام بگاڑ رکھا ہے سابق شہنشاہی جرمنی میں بھی فریقانہ جماعتوں کی یہی تقسیم در تقسیم موجود تھی جنگ عظیم کے قبل

---

[1] استفسار (Interpellation) اور پارلیمنٹ برطانیہ کے "سوال" میں فرق یہ ہے کہ مقدم الذکر میں مسئلہ زیر بحث کے استفسار کے بعد مباحثہ کی اجازت ہے اور موخرالذکر میں ایسا نہیں ہے۔

جرمانی ریشٹاگ کے انتخاب میں کم سے کم ایک درجن مختلف فریقوں کی موجودگی معلوم ہوتی تھی، ریشٹاگ میں ۳۹۷، ارکان تھے، نگران میں بھی سب سے زیادہ کثیر التعداد گروہ یعنے اشتراکیوں کو صرف ایک سو دس جگہیں حاصل تھیں (" مخالفان ہوم رول میان پوپ" وغیرہ کے مانند) متعدد فریق ایسے تھے، جن کے ارکان ایک درجن سے بھی کم تھے۔ لیکن فرقوں کی اس تقسیم در تقسیم کا جو معنی ہیں وہ اثر نہیں ہوتا تھا جو فرانس میں پڑتا ہے کیونکہ وہاں پارلیمنٹی حکومت نہیں تھی۔

فریقانہ حکومت کے نظم پر جب عام نظر ڈالی جاتی ہے تو اس میں دو میں سے ایک خطرہ کا احتمال معلوم ہوتا ہے۔ اگر کسی اہم مسئلہ کی وجہ سے تقسیم آرا کا وجود نہیں رہتا تو کسی سیاسی فریق کا اتحاد و استحکام محض ایک مصنوعی کام رہجاتا ہے، پہلے تو اتحاد باہمی کے لئے ایک فطری رابطہ موجود تھا اور اب اتفاق باہمی کے لئے صرف مصنوعی فریقانہ روابط کی ایک مذموم صورت باقی رہجاتی ہے دوسری طرف جہاں اس قسم کا مصنوعی یا طبیعی رابطۂ اتحاد نہیں ہوتا وہاں سیاسی فرقے ایسی شاخ در شاخ و ناقابل انتظام صورت اختیار کر لیتے ہیں جو براعظم یورپ میں نظر آتی ہے۔ برطانیہ عظمیٰ میں جہاں نظام سلطنت کا اس کی موجودہ صورت میں چلنا فریقانہ حکومت پر منحصر ہے، وہاں بیسویں صدی کی ابتدائی دہائیوں میں معاملات عامہ کی حالت بہت ہی دلچسپ و نازک حد پر پہنچ گئی ہے۔ قدیم شجر تفریق میں نئی شاخیں پھوٹ نکلی ہیں، اور اب نئے طور پر تقسیمیں ہو رہی ہیں ۱۸۸۶ء میں گلیڈسٹن کے حکومت خود اختیاری کی حکمت عملی اختیار کرنے سے لبرل (ترقی پسند) فریق یونینسٹ (اتحادی) اور ہوم رولر (حامیان حکومت خود اختیاری) میں تقسیم ہو گیا۔ اول الذکر کے کنسرویٹو (مستحفظ) فریق کے ساتھ شریک ہو جانے سے یہ درز کسی قدر بند ہو گئی لیکن صدی کے ختم ہوتے ہوتے امپیریلسٹ (توسیع پسند) و اینٹی امپیریلسٹ

(مخالف توسیع سلطنت) پروٹکشنسٹ (محافظ تجارت) و فری ٹریڈر (حامی تجارت آزاد) اور دوسری چھوٹی چھوٹی تفریقوں کے قائم ہوجانے سے فرقوں کی ہیئت کذائی میں بہت سخت تزلزل واقع ہوگیا ہے۔ بیسویں صدی میں پارلیمنٹ کے اندر حزب العمال کے ایک زبردست عنصر کے طور پر نمودار ہونے نے حالت میں اور بھی ابتری پیدا کردی۔ قدیم لبرل فریق نے جنگ کے قبل ایک استیصالی بازو پیدا کرلیا تھا جو بزور معاشری اصلاح اور دارالامرا کے اختیار کی تحدید کا اقرار کرچکا تھا، اس فریق نے کسی حد تک مزدور گروہوں اور حامیان حکومت خود اختیاری کے ساتھ متحد ہونے کی وجہ سے انگلستان میں غلبہ پیدا کرلیا ہے۔ جنگ نے اس کی مستعدیوں میں خلل ڈال دیا اور جنگ ہی ایک قومی متفقہ حکومت کے بن جانے کا باعث ہوگئی۔ اب تشکیل جدید کے آئندہ دور میں سیاسی فریقوں اور فریقانہ گروہوں کی نئی ترتیب کس طرح ہوگی اس کے متعلق کچھ کہنا غیر ممکن ہے۔ اب دیکھنا یہ ہے کہ آیا برطانیہ کی جماعتہائے سیاسیہ مختلف گروہوں میں منتشر ہوکر دعووں اور خاص رایوں کی بنا پر اتحاد کا وہی باضابطہ طریقہ اختیار کرتی ہیں جو امریکہ میں مروج ہے، یا وہ کوئی ایسا ذریعہ پیدا کرتی ہیں کہ کسی اصولی مسئلہ کی بنا پر وہ سابقہ "طبعی" حالت مخالفت پر عود کر آئیں۔

قابل مطالعہ کتابیں

ایم۔ آسٹروگرسکی۔ عمومیت، و تنظیم فرقہائے سیاسیہ (سنہ ۱۹۰۲ء)
(Democracy and the Organization of Political Parties)
جلد اول باب ہشتم، جلد دوم (بالتخصیص) حصۂ دوم۔
لارڈ برائس کا دیباچہ بھی دیکھنا چاہیئے۔
جے، باڈلی۔ فرانس (France) جلد دوم کتاب دوم باب پنجم۔

ای۔ ال۔ گاڈکن۔ عمومیت کے غیر متوقع رجحانات (۱۸۹۸ء) (Unfore seen tendencies of Democracy) خطبہ شمارہ ۳

"طریق نامزدگی"

اے۔ ڈی۔ ٹاکویل۔ اصول عمومیت در امریکہ (۱۸۳۵ء) (Democracy in America) باب دہم (ممالک متحدہ امریکہ میں فرقہائے سیاسیہ)

اے۔ ال۔ لوئل۔ حکومت انگلستان (The Government of England) حصّہ دوم۔

اسناد مزید

جے۔ ایچ۔ ہاپکنس، (ممالک متحدہ امریکہ کے فرقہائے سیاسیہ کی تاریخ (History of Political Parties in the United States) (۱۹۰۰ء)

جے۔ میسی۔ (ممالک متحدہ امریکہ کے فرقہائے سیاسیہ (۶۱-۱۸۴۶ء) (Political Parties in the United States) (۱۹۰۰ء)

ٹی۔ ایچ۔ میک کی۔ قومی اجتماع و فریقانہ آرائے خاص (National Convention and Platforms) طبع چہارم ۱۹۰۱ء۔

اے۔ ایچ، لوئل، براعظم یورپ کی حکومتیں اور فرقہائے سیاسیہ (۱۸۹۶ء) (Government and Parties in Continental Europe)

ایچ۔ جے۔ فورڈ۔ سیاسیات امریکہ کا آغاز و نشو و نما (۱۸۹۸ء) (Rise and Growth of American Politics)

جے۔ برائس۔ دولت عامہ امریکیہ (۱۸۸۹ء) (American Common Wealth)

میکڈونا۔ کتاب پارلیمنٹ (۱۸۹۷ء) (The Book of Parliament)

ایف۔ سی۔ کارکوم۔ کتابچہ نظم و نسق برطانیہ (Hand-book of the Administrations of Great Britain) نظر ثانی شدہ ۱۹۰۱ء۔

ہینزرل - کتاب وقائع سالانہ - (سال بہ سال)
ڈبلیو - ای - ایچ - لیکی - عمومیت و آزادی (۱۸۹۶ء) (Democracy and Liberty)
سرہنری مین (حکومت عوامیہ ۱۸۸۶ء) (Popular Government)
ایف - بی - گڈنو - (سیاسیات و نظم و نسق (۱۹۰۰ء) (Politics and Administration)
سرٹی - ای - مے (بیرن فارنبرو) انگلستان کی تاریخ دستوری - (Constitutional History of England) جلد دوم (بالتخصیص باب ہشتم -
ایف - ای - اوگ : حکومتہائے یورپ (The Governments of Europe) ۱۹۰۳ء -
ڈبلیو - ایچ - میلک : حدود عمومیت (Mallock: The Limits of pure Democracy) ۱۹۱۸ء -
ڈی - وٹ : ترقی کی تحریک (De Witt: The Progressive Movement)
ڈبلیو - ایل - بلیز : انگلستان کے فریق حامی ترقی کی تاریخ (Blease: Short History of English liberalism) ۱۹۱۳ء -

حصۂ سوم
حدود اختیار حکومت

حصۂ سوم

باب اوّل

انفرادیت

۱- فرائض حکومت کا نظریہ انفرادیہ - ۲ - انفرادیت بربنائے نظریہ عدل - ۳ - بربنائے نظریہ انتفاع ، اصول عدم مداخلت - ۴ - بربنائے مشابہت علم الحیوان - بقائے اصلح - ۵ - توہمائے متضاد -

۱- فرائض حکومت کا نظریہ انفرادیہ :- اس جلد کے پہلے اور دوسرے حصے میں ہم نے سلطنت کی عام ہیئت و کیفیت اور حکمراں جماعتوں کے نظام و ترکیب پر نظر ڈالی ہے - حکومت کی ہیئت کذائی کی بحث ضرورتاً اس کے مناسب حدود عمل کی بحث سے پہلے رکھی گئی ہے - تاہم ہمارے زمانہ میں بھی عملاً یہی ہوتا ہے کہ موخرالذکر بحث کو بہت وسیع اہمیت دیجاتی ہے - مہذب ممالک کی عام رائے ، جمہور کے اقتدار اعلیٰ اور عمومی حکومت کے اصولوں کو صحیح تسلیم کرتی ہے - خواہ اس کا اظہار شاہی محدود کے ذریعہ سے ہو یا جمہوری شکل میں ہو[۱] - یہ بھی

[۱] اس قول سے کہ رایوں کا عام اجتماع حکومت عمومیہ کی طرف ہے ، یہ انکار لازم نہیں آتا کہ بڑے نام و نمود کے مصنفوں میں سے بہتوں نے وقتاً فوقتاً حکومت عامہ کے خلاف رائیں ظاہر کی ہیں - سر ہنری مین نے اپنی کتاب "حکومت عوام الناس" سنہ ۱۸۸۶ء (Popular Government) میں یہ خیال ظاہر کیا ہے کہ یہ حکومت "نہایت ہی کمزور ہوتی ہے" "ان معتدل قوتوں کے موافق نہیں ہوتی جو فطرت انسانی پر حکمراں ہوتی ہیں" اور اس لئے "اس میں یہ اندیشہ لگا رہتا ہے کہ اس سے بے انتہا ستمگارانہ مایوسی یا شدید تباہی پیدا ہو جائے"

عام طور پر تسلیم کیا جاتا ہے کہ عامۃ الناس کی حکومت فی نفسہٖ ہمارے تمام سیاسی و اقتصادی مسائل کے حل کر دینے کی اہلیت نہیں رکھتی جیسا کہ سو برس قبل اس نظریئے کے موئد حامیوں کو توقع تھی - اگر اس امر کو تسلیم بھی کر لیا جائے کہ حکومت پر عام قوم کا اقتدار ہوگا اور وہ تمام قوم کے ہی مفاد کے لئے ہوگی تو بھی یہ سوال باقی رہتا ہے کہ عام مفاد کو عمل میں لانے کے لئے اس کے حدود مناسب کیا ہیں - معمولی گفتگو میں ہم مسئلۂ زیر بحث کے متعلق جو فقرے استعمال کرتے ہیں - مثلاً سلطنت کا حیطۂ اختیار، سلطنت کا اقتدار، حکومت کے فرائض، سلطنت کے حدود اختیارات وغیرہ، ان فقروں میں ہم صحت کا کچھ زیادہ خیال نہیں کرتے، اس مسئلہ کی زیادہ مختص صورتیں ان تعلقات میں نظر آتی ہیں جو حکومت کے ریلوں کے مالک ہونے "ٹرسٹ" پر نگرانی رکھنے اور مفاد عامہ کے سرانجام دینے سے پیدا ہوتی ہیں - لیکن اس مسئلہ پر خواہ عام نظریئے کی حیثیت سے نظر کیجائے یا کسی خاص صورت میں اسے دیکھا جائے، دونوں حالتوں میں اس بیسویں صدی کے آغاز میں اس سوال نے نہایت ہی پرزور اہمیت حاصل کر لی ہے، آئندہ کے تین بابوں میں ہم اس پر ایک منضبط طریق سے بحث کرنے کی کوشش کریں گے یعنے اقتدار حکومت کے بحث طلب مسئلہ کو نظری و عملی حیثیتوں سے جس طرح حل کرنے کی کوشش کی گئی ہے، ان پر یکے بعد دیگرے غور کریں گے - انفرادیت کے اعتبار (یعنے نظام آزادی فطری) کی رو سے یہ مسئلہ جس طرح حل کیا گیا ہے اولاً ہم اسی پر بحث کریں گے اس کا کچھ ذکر سابق کے ایک باب میں بھی ایک دوسرے طریق سے آچکا ہے، اس کے بعد ہم

بقیہ حاشیہ صفحۂ گذشتہ :- ڈبلیو - ایچ میلک کی تصنیف "خالص عمومیت کے حدود" (The Limits of pure Democracy) سنہ ۱۹۱۸ء کو بالمقابل دیکھنا چاہیئے -

اجماعیت کے مفروضات اور ان مسائل سے بحث کریں گے جو ان مفروضات کو ایک حد تک عمل میں لانے کے متعلق کی گئی ہیں۔ آخر میں بطور نتیجہ زمانۂ موجودہ کی سلطنتوں کے عملی اقتصادی کارروائیوں پر بحث ہوگی جس کی نسبت یہ کہنا بیجا نہ ہوگا کہ ان کی بنا انفرادیت پر ہے مگر ایک بڑی حد تک افادیاتی اور موقع شناسی کے خیالات نے ان میں ترمیم کردی ہے۔

فرائض حکومت کے مسئلہ انفرادیت کی بحث کو بالاستحقاق تقدم حاصل ہے، کیونکہ عصر جدیدہ کے ایک بڑے حصہ میں اس مسئلہ کو یہ حیثیت حاصل رہ چکی ہے کہ اسی کو روشن خیال حکومتوں کا سرکاری اعتقاد کہہ سکتے ہیں۔ خود ہمارے زمانہ تک دور جدید کے نہایت اعلیٰ پایہ کے اہل نظریات اس کی حمایت کرتے ہیں اور اگرچہ انتہائی صورتوں میں اب اس کی وقعت باقی نہیں رہی ہے مگر امریکی و برطانوی دونوں حکومتوں کی اقتصادی کارروائی کی بنائے کار اب بھی اسی اصول پر ہے، نظریۂ انفرادیت کو مختصراً یوں بیان کرسکتے ہیں کہ حکومت کا فرض صرف اتنا ہے کہ وہ افراد کو ظلم و فریب سے محفوظ رکھے۔ پس اس نظریہ کے مطابق افراد کے معاملات میں سلطنت کا ایجابی حیثیت سے دخل دینا خواہ یہ دخل خود اس فرد کے مفاد ہی کے لئے کیوں نہ ہو، جائز نہیں سمجھا جاسکتا۔ یہ سلطنت کے لئے یہ روا ہو سکتا کہ اقتصادی نوعیت کے کاموں کو اختیار کرے یا اہل ملک کی اقتصادی جدوجہد میں (ان کو ظلم و فریب سے محفوظ رکھنے کے سوا اور کسی طرح پر) کوئی قید عائد کرے۔ اگر خالصتہً انفرادی طریق پر حکومت کے فرائض کا ایک خاکہ تیار کیا جائے تو اس میں بری و بحری افواج کا رکھنا، عدالتوں کا قائم کرنا، پولیس کا مقرر کرنا، تعزیری قانون، حفظ صحت، غذا میں آمیزش، کشتیوں اور جہازوں کے معائنہ کے بارے میں قوانین کا نافذ کرنا اور ان کے مثل اور دوسرے کام اس کے حد اقتدار میں

آسکتے ہیں۔ کیونکہ یہ سب کام بالواسطہ حفاظتی نوعیت کے ہیں، مگر ڈاکخانوں کا اجرا، شفا خانوں اور محتاج خانہ کا قیام، ریلوں کا کاروبار یہ سب اس کے حدِ اختیار میں شامل نہیں ہو سکتے۔ مملکت کے لئے صرف وہی کام قانوناً جائز سمجھے جائیں گے جو اہلِ ملک کے ایک دوسرے کے کاموں میں مداخلت کے روکنے کے لئے اختیار کئے جائیں۔

۲۔ انفرادیت بربنائے نظریۂ عدل:۔ مداخلتِ حکومت کے مقابلہ میں، آزادی انفرادی کے اس طریق کی حمایت مختلف بناؤں پر کی گئی ہے۔ از روئے انصاف یہ دعویٰ کیا جاتا ہے کہ فرداً فرداً ہر شخص کو یہ حق حاصل ہے کہ اسے اس کے حال پر چھوڑ دیا جائے۔ اقتصادی بناؤں پر بھی یہ دعویٰ کیا جاتا ہے کہ انسان کو اس کے حال پر چھوڑ دینے میں زیادہ نفع ہے۔ سب سے آخر میں خالص علمی بناؤں پر بھی یہ حجت قائم کیجاتی ہے کہ ترقی انسانی کے ارتقائی نوعیت کے لحاظ سے بھی یہی مناسب ہے کہ ہر فرد اپنی بقا کے لئے اپنی قابلیت کے موافق جد وجہد کرے، اس میں خواہ وہ غالب رہے یا مغلوب ہو جائے۔

ان دلائل میں سے پہلی دلیل یعنے حکومت کے حدِ عمل کا صرف افراد کے حقوق کی حفاظت تک محدود رہنا، بالتخصیص اواخر اٹھارھویں صدی اور اوائل انیسویں صدی کے سیاسی فلسفیوں کی تحریروں میں پائی جاتی ہے[1]۔ کانٹ اور فشٹے نے جس نظریہ سلطنت کو ترقی دی ہے اس میں یہ بحث پائی جاتی ہے اور معاہدہ معاشری کے متعلق انھوں نے جو رائے قائم کی ہے اس سے بطور خود یہی نتیجہ حاصل ہوتا ہے۔ کانٹ

---

[1] اٹھارھویں صدی کی انفرادیت اور اس کے انیسویں صدی کے طرف منتقل ہونے کی نسبت ایک نہایت ہی اعلیٰ تنقید مشل (Michel) کی کتاب "تخیل سلطنت" (L' Idee de l' Etat) کی تمہید اور حصۂ سوم میں پائی جاتی ہے۔

اپنے زمانہ کی بر اعظمی سلطنتوں کی مربیانہ مداخلت اور اہل ملک کی خانگی زندگی میں ان کی دخل دہی سے مشتعل تھا، پس اس نے فرائض حکومت کے متعلق اپنی رایوں کی بنا آزادی کے خیال پر رکھی اور سلطنت کا مناسب کام صرف یہ قرار دیا کہ وہ "آزادی کی روک ٹوک کو روکے"[۱]
لیکن جرمانی محقق فون ہمبولٹ نے اپنی تصنیف حدود و فرائض حکومت (Sphere and Duties of Government)[۲] میں اس زمانہ کی وسیع الاثر سیاسی انفرادیت کی نوعیت و کیفیت کا نہایت ہی مکمل اظہار کیا ہے، اس نے اپنے خیال کی بنا انسان منفرد اور اس کی ہستی کے انتہائی اغراض" پر رکھی ہے اور اس لئے اس کے نزدیک اس اصول کے موافق انفرادی تنوعات اور ارتقاء ذاتی پر سب سے پہلے نظر کرنا چاہیئے اگر حکومت کی طرف سے پر زور مداخلت کیجائے تو اس کا نتیجہ سوائے مضرت کے اور کچھ نہیں ہو سکتا۔ اس وجہ سے سلطنت کو چاہیئے کہ ہر قسم کے ایجابی مفاد کی تمنا سے دست کش رہے اور باہمی تحفظ اور غیر ملکی دشمنوں سے حفاظت کے لئے جس قدر کام ضروری ہوں ان سے ایک قدم بھی آگے نہ بڑھے" قومی تعلیم اور سلطنت کے غریبوں کی امداد بھی ان مثالوں میں شامل ہیں جن پر لعنت بھیجنا چاہیئے۔ عدم مداخلت کے اس سیاسی نظریئے کو عامۃ الناس کے اقتدار اعلی کے اصول کی غلط مشابہت سے ایک طرح کا قطعی زور حاصل ہو گیا۔ درحقیقت یہ ایک طبعی امر تھا کہ دور جدید کی عمومی حکومت کے آغاز میں قوم کا خود اپنے اوپر حکمرانی کرنے کا تخیل اس گونہ حماقت عومی سے خلط ملط ہو گیا کہ افراد کو بھی اپنے معاملات میں آزاد چھوڑ دینا چاہیئے۔ سیاسی آزادی اور عدم مداخلت مرادف الفاظ معلوم ہوتے تھے۔ امریکہ میں

---

[۱] دیکھیئے حصۂ اول باب پنجم۔
[۲] مصنفہ سنہ ۱۷۹۱ء، شایع شدہ سنہ ۱۸۵۲ء۔

جمہوریت کے قیام و بنا کے زمانہ میں انفرادی حلقوں کا خیال سب پر غالب ہو گیا تھا۔ مستعمرین کی ابتدائی حالت یعنے ان کا اس امر پر مجبور ہونا کہ ایک ویران سرزمین سے بدشواری تمام اپنی زیست کا سامان مہیا کریں، محصول اراضی اور معاوضہ خدمات جسمانی کی وجہ سے حکومت کا عام طور پر بدنام ہو جانا، احکام شاہی کے بموجب جا بیجا محصول لگایا جانا، یہ سب ایسی باتیں تھیں جن سے اہل امریکہ کے دلوں میں خود اعتمادی اور حقوق انفرادی کے خیالات بہت سختی کیساتھ راسخ ہو گئے تھے۔ یہی خیال ٹامس جفرسن اور اس زمانہ کے دیگر مصنفین کے فلسفہ سیاسیہ کا محور و مرکز بن گیا اور ممالک متحدہ امریکہ کے لوگوں کا بہت بڑا حصہ آج تک اسی خیال پر قائم ہے۔[1]

نظریہ انفرادی کی بنا پر حکومت کی طرف سے عدم مداخلت کے مسئلہ کا حقوق انفرادی کے اصول پر مبنی ہونا بظاہر نہایت ہی دلپذیر اور قطعاً دل خوش کن معلوم ہوتا ہے لیکن اس کا کمزور پہلو یہ ہے کہ جب زیادہ قریب نظر سے اس کی جانچ کیجاتی ہے تو اس میں نہایت ہی اہم تخالف و تضاد پائے جاتے ہیں۔ اس پر تمام و کمال عمل کرنے سے ایک ایسی صورت پیش آجاتی ہے جو عقل و فہم کے بالکل خلاف ہے اور اس وقت تک کسی حکومت کے لئے یہ ممکن نہیں ہوا ہے کہ عملی طور پر اسے تمام و کمال قبول کرلے۔ مل نے یہ ظاہر کیا ہے کہ حکومت کے حد اختیار کو صرف جبر و زیادتی اور مکر و فریب کے روکنے تک محدود کر دینے سے "بعض ایسے امور خارج ہو جاتے ہیں جو نہایت ہی لازمی و لابدی ہیں اور باتفاق تمام حکومت کے فرائض میں داخل قرار دئے جاتے ہیں"[2]۔ ہر ایک حکومت ملک شخصی کے حق کو تسلیم کرتی اور

---

[1] سی۔ ای میریم، تاریخ "نظریات سیاسیہ امریکہ" History of American Political Theories

[2] جان اسٹورٹ مل، اصول اقتصادیات (Principles of Political Economy) کتاب پنجم باب اول دہم

ایسے نافذ کرتی ہے لیکن اس پر یہ اعتراض ہوسکتا ہے کہ ایسا کرنا کم از کم املاک ارضی کے متعلق بہت کچھ مداخلت ایجابی کے مماثل معلوم ہوتا ہے کیونکہ ایک شخص کے دعوی کا قائم رکھنا اس کے برابر ہے کہ دوسرے تمام لوگوں کے دعاوی خارج کر دئے جائیں۔ حق وصیت کے قانون کا معاملہ بھی ایسا ہی ہے۔ اس میں مداخلت کا پہلو اور بھی صاف عیاں ہے اگرچہ اس کو عام طور پر پسند کیا جاتا ہے۔ سکوں کا مضروب کرنا، ڈاک کا انصرام اور دوسرے اس قسم کے بہت سے کام ہیں جنھیں حکومت کا ایجابی حیثیت سے عمل میں لانا اس وجہ سے آسائش و مفاد عامّہ کا موجب ہے کہ اس میں انفرادی آزادی کی مخالفت بالکلیہ جائز ہے۔ بعض ایسی صورتیں ہیں کہ اگر کامل علیحدگی اختیار کیجائے تو اخلاق عامّہ کی صریحی مخالفت لازم آتی ہے۔ پروفیسر سجک نے تفصیل کے ساتھ ان مثالوں کا ذکر کیا ہے[1]، چنانچہ کوئی حکومت اگر لاوارث بچوں کو مرنے کے لئے چھوڑ دے اور اپاہج غریبوں کے معاملہ میں "عدم مداخلت" کے اصول سے کام لے تو ساری دنیا اسے نفریں کرے گی۔ قومی تعلیم کے متعلق بھی حکومت کے ایجابی فرائض عام طور پر تسلیم کئے جاتے ہیں اگرچہ خالص انفرادی طریق پر اس قسم کے فرض کی حمایت کرنا دشوار ہے۔

۴۔ انفرادیت بربنائے نظریۂ انتفاع۔ اصول عدم مداخلت

اس لئے اب یہ خیال کہ عدل معاشری کا اقتضا یہ ہے کہ ہر فرد کو اس کے "حقوق فطری" کے معاملہ میں آزاد چھوڑ دیا جائے قابل لحاظ نہیں رہا" لیکن اقتصادی حیثیت سے انفرادیت کی حمایت میں اور زیادہ اہمیت پیدا کی گئی ہے، دعوی یہ کیا جاتا ہے کہ صنعت و حرفت اور تجارت کے

---

[1] ہنری سجک، اصول اقتصادیات Principles of Political Economy کتاب سوم باب دوم۔

حق میں یہ زیادہ مفید ہے کہ ہر شخص کو بحال خود چھوڑ دیا جائے کہ وہ جس کام میں اپنا نفع سمجھے اسے اختیار کرے۔ زمانۂ جدید کے حرفتی دور کے آغاز میں یہی اصول انگلستان میں غالب تھا اور ایک بڑی حد تک امریکہ اور دوسرے مقامات پر بھی اسی کا پرتو پڑا۔ اقتصادی روش کی رہبری میں انفرادیت کا خصوصیت کے ساتھ نمایاں ہونا کچھ تو اس زمانہ کے حرفتی حالات کے اعتبار سے تھا اور کچھ اس اثر کی وجہ سے تھا جو سیاسی علمائے اقتصادیات کی تحریروں کا رائے عامہ پر پڑ رہا تھا۔ ۱۷۵۰ء اور ۱۸۵۰ء کے درمیانی زمانہ میں انگلستان اور اس کی وجہ سے تمام حرفتی عالم میں مسلسل اصولی اہمیت رکھنے والے ایسے اقتصادی تغیرات رونما ہوئے کہ یہ دور "حرفتی انقلاب" کے نام سے موسوم ہو گیا[۱]۔ پارچہ بافی کے کاروبار کے لئے خاص خاص کلوں کے ایجاد ہونے اور اس کے ساتھ ہی قوت متحرکہ کے لئے بھاپ کے استعمال نے پیداوار کے طریق کی سابقہ حالت کو بدل دیا۔ کام کی محدود نوعیت اور گھروں کے اندر اس کے انجام پانے کے بجائے اب کارخانوں کا طریقہ رائج ہو گیا۔ اسی زمانہ میں لوہے کے پگھلانے کے کام میں بھی ترقی ہوئی (اور ایندھن کے لئے پتھر کے کوئلے کا استعمال ہونے لگا) سڑکوں اور نہروں کی درستی سے مال تجارت کی آمد و رفت کے ذرائع ترقی کر گئے اور کچھ دنوں بعد (۱۸۰۷ء میں) دخانی کشتی کے اجرا اور (۱۸۳۰ء میں) ریل کی سڑکوں کے

---

[۱] اس سلسلہ میں طالب العلم اگر کتب ذیل کی طرف رجوع کرے تو خالی از نفع نہیں ہے،

(۱) ٹوائنبی "حرفتی انقلاب" (Industrial Revolution)

(۲) کنِنگھم کی "انگریزی حرفت و تجارت کی ترقی" (Growth of English Industry and Commerce)

(۳) ہابس کی "ازمنۂ جدید کی سرمایہ داری کا ارتقا" (Evolution of Modern Capitalism)

بن جانے سے پیداوار کی قوت بے انتہا بڑھ گئی اور بین الاقوامی مبادلۂ مال میں بہت زور آگیا، اس کے ساتھ ہی قانون صنعت و حرفت کے متعلق حکومت کا رائج الوقت طریق (یعنے جنگی محصول در آمد، اقتناعات، قوانین مزدوری وغیرہ) اس زمانہ کی حرفتی حالت اور سرمایہ و مزدوری کے اجتماع اور غیر ملکی تجارت کے جدوجہد سے بالکل بے ربط اور بے جوڑ ہوگئے سلطنت کی مداخلت کے قدیم طریقہ کی ناموزونیت اور ایک بڑی حد تک اس کی عملی رکاوٹ صاف عیاں ہوگئی اور جدید اقتصادیات کی ترقی میں اس سے براہ راست مدد ملی۔ ایڈم اسمتھ نے اپنی تصنیف "دولت اقوام" (Wealth of Nations) (۱۷۷۶ء) میں شرح و بسط کے ساتھ بیان کیا ہے کہ آئندہ قانون سازی کی رہبری انفرادی آزادی کے اقتصادی طریق پر مبنی ہوگی، رکارڈو، مالتھس، فریڈرک بستیا، اور دوسروں نے اس کی پیروی کی ہے۔ ان کے طریقہ کی بنیادی دلیل یہ ہے کہ "ہر شخص اپنے اقتصادی تعلقات میں زیادہ تر اپنے ذاتی نفع کے درپئے ہوتا ہے، اگر افراد کو آزاد چھوڑ دیا جائے کہ وہ جس طرح چاہیں اپنے سرمایہ کو استعمال کریں، اپنی محنت کو فروخت کریں، اپنی ملک کو لگان و کرایہ پر دیں، تو ہر شخص کی آزادی سب کے لئے عام نفع کا باعث ہوگی کیونکہ اس ذریعہ سے سرمایہ اور محنت ایسے کاموں میں لگائے جائیں گے جن سے سب سے زیادہ نفع حاصل ہوسکے اور جن میں نتیجتہً ان کا معاوضہ بیش از بیش حاصل ہو۔ اسی قسم کی دلیل قیمتوں کے متعلق بھی قائم کی گئی ہے، کیونکہ اگر اشیاء کا مبادلہ آزادانہ طور پر ہوگا تو جس شئے کی مانگ بڑھے گی اس کی قیمت بھی چڑھ جائے گی اور اس سے مزید پیداوار کی ضرورت لاحق ہوگی یہانتک کہ ان متوازن قوتوں کے عمل سے توازن قائم ہو جائے گا۔ مال تجارت کا بین الاقوامی مبادلہ اگر بے روک ٹوک رہے گا تو مبادلہ کرنے والوں کے لئے مقدار و نوعیت دونوں لحاظ سے اس کا اثر نہایت ہی عمدہ ہوگا، ہر ملک

اپنی محنت اس شئے کے پیدا کرنے کی طرف مبذول کر دے گا جس کے لئے وہ بہترین طور پر موزوں ہوگا اور جن اشیا کی پیداوار اسے نسبتاً دشوار معلوم ہوگی ان کے مہیا کرنے کے لئے وہ اپنی تجارت میں دوسری قوموں پر بھروسہ کرے گا۔ اس طرح ایک عام اقتصادی ہم آہنگی پیدا ہو جائے گی جس میں ہر ایک فرد اپنے لئے بیش از بیش نفع حاصل کرتا جائے گا اور اس کے ساتھ ہی سب کا عام نفع بھی مد نظر ہوگا۔ اس صورت حالات میں حکومت کی مداخلت بے ضرورت اور لامحالہ تکلیف دہ ہو جاتی ہے۔ قانونی احکام کی رو سے قیمتوں اور مزدوریوں کا تعین، سود کے لئے قانونی شرح کا تقرر اور کرایہ دکان کے لئے قانونی معیار تشخیص درآمد کا رد کرنا، مزدوروں کے ایک تجارت سے دوسری تجارت میں یا ایک جگہ سے دوسری جگہ میں جانے کی بابت مزاحمت کرنا، یہ سب اس قانون فطرت کے مخالف ہیں جس کو اگر بحال خود چھوڑ دیا جائے تو وہ ہر شئے کے بہترین مصرف میں اس کا معاون و مددگار ہو جائیگا۔

اس تعلیم کا اثر تمام دنیا میں اور بالخصوص برطانیہ میں بہت ہی نمایاں طور پر ظاہر ہوا، قواعد مزدوری کے متعلق الیزبیتھ کے وقت کا قدیم الایام قانون اسی کی وجہ سے ۱۴-۱۸۱۳ء میں منسوخ ہوا، ۲۵-۱۸۲۴ء میں اسی کی بنا پر کام کرنے والوں کے آزادانہ اتحاد کے مخالف قوانین خارج ہوئے اور اقامت کے وہ قوانین بھی باطل ہوئے جن سے مزدوروں کی نقل و حرکت میں دقت لاحق ہوتی تھی۔ ۱۸۴۹ء میں ضابطہ جہازرانی بھی منسوخ ہوا، جس کی رو سے چارلس دوم کے وقت سے یہ کوشش ہو رہی تھی کہ نوآبادیوں کی تجارت صرف برطانوی جہازوں کے ذریعہ سے ہو۔ "ایسٹ انڈیا کمپنی" کا اجارہ بھی اس زمانہ میں برطرف ہوا۔ اس کی سب سے بڑی فتح و کامیابی یہ ہوئی کہ درآمد کے تحفظی محاصل تقریباً بالکل منسوخ ہو گئے، ۱۸۴۶ء میں قوانین غلہ بھی ساقط ہوئے اور سلطنت متحدہ برطانیہ میں آزاد تجارت کا طریقہ قائم ہو گیا۔[۵]

---

۵ اے۔ اے۔ انگریڈین "تاریخ تحریک تجارت آزادانہ" (History of the Free Trade movement)

امریکہ میں چونکہ پہلے ہی سے عملی مداخلت مفقود تھی، اس لئے اس قسم کے تنسیخی قوانین کی ضرورت ہی نہیں پیش آئی لیکن ان خیالات نے وہاں بھی بہت وسیع اثر ڈالا۔ قدیم علمائے اقتصادیات کی تحریروں میں انگریزی روش کے خیالات کا اثر اس قدر نمایاں ہے کہ جنرل واکر اسے چینیوں کی سی وفاداری کے نام سے موسوم کرتا ہے، جنگ کے قبل محاصل درآمد و برآمد کے گھٹانے کی جو تحریک شائع ہوئی اس کی بنا بھی آزادانہ تجارت کے اسی اصول پر تھی۔ آئندہ کے کسی باب میں موقع آئیگا کہ اس فطری آزادی کے متعلق زمانۂ مابعد میں جو تنقیدیں ہوئی ہیں اُن کا ذکر کیا جاسکے۔

۴۔ بربنائے مشابہت علم الحیوان۔ بقائے اصلح:۔

فرائض حکومت کے نظریۂ انفرادی کی ارتقائی بنا کو وہ نمود نہیں حاصل ہوئی جو اس کے اقتصادی اصول کو حاصل ہوئی۔ اس کی بحث بالتخصیص ہربرٹ اسپنسر کے فلسفہ میں ملتی ہے جیسا کہ ہم نظم معاشرت کے نظریۂ عضوی کے سلسلہ میں اس کے قبل ظاہر کر چکے ہیں، اسپنسر نے کوشش یہ کی ہے کہ معاشرتی و حرفتی ترقی کی تشریح کرنے میں وہ علم الحیوان کے نظریۂ ارتقا سے کام لے۔ حکومت کو نظم معاشرت کے اعضا میں سے ایک عضو قرار دیا گیا ہے، اس کو وہی کام سپرد ہونا چاہیئے جس کے لئے وہ خاص طور پر موزوں ہے اور معاشرتی پیچیدگیوں کی ترقی کے ساتھ ساتھ اس کی قطعیت میں جس قدر ترقی ہوتی جائیگی اسی اعتبار سے اس کی وسعت عمل میں کمی آتی جائیگی۔ اسپنسر کا قول ہے کہ "ہر کام کے لئے ایک عضو، ہر عضو کے لئے اس کا مخصوص کام، یہی تمام تنظیمات کا قانون ہے، پھیپھڑے ہضم کا کام نہیں کر سکتے، دل سانس نہیں لے سکتا، معدہ خون کو منتقل نہیں کر سکتا۔ پس کیا ہمیں حکومت سے بھی یہی توقع نہ کرنا چاہیئے۔ اس کے ایک غرض کے لئے موزوں ہونے سے یہ لازم آتا ہے کہ وہ دوسرے اغراض کے لئے

ناموزوں ہے۔" اسپنسر کم از کم اپنی سابقہ تحریروں میں اس امر پر آمادہ تھا کہ اس نظریہ کو اس کے انتہائی حد تک پہنچا دے اور "بقائے اصلح" کے عقیدے پر اخلاقی قانون کی ایک عمارت کھڑی کردے۔ سلطنت کا اپنی کارروائی سے کسی امر میں مداخلت کرنا فطری انتظام ترقی کو درہم برہم کرنا ہے، سلطنت اگر غریبوں مریضوں اور بڈھوں کی مدد کرے تو اس طرح وہ ان ہستیوں کے قائم رکھنے میں مدد دیتی ہے جن کو باقی رہنے کا کوئی حق نہیں ہے اور جن کا وجود عام زندگی میں نقصان کا باعث ہے۔ وہ کہتا ہے کہ "یہ امر بہت گراں معلوم ہوتا ہے کہ اگر کوئی مزدور بیماری کی وجہ سے اس قابل نہ ہو کہ اپنے سے قوی تر مزدوروں کا مقابلہ کرسکے تو اُسے فاقہ کرنے کے لئے چھوڑ دیا جائے، یہ بھی بہت گراں معلوم ہوتا ہے کہ بیواؤں اور یتیموں کو ان کے حال پر چھوڑ دیا جائے کہ وہ جس طرح چاہیں زندگی و موت کی کشمکش کا مقابلہ کریں، با ایں ہمہ ان حالات کو جب علیحدہ کرکے نہ دیکھا جائے بلکہ تمام عالم انسانی کے مفاد کے سلسلہ میں ان پر نظر ڈالی جائے تو یہ سخت حوادث سراسر پر از منفعت معلوم ہوتے ہیں۔" اس نظریہ کا اس طرح سے پیش کیا جانا اس اعتبار سے دلچسپ ہے کہ اس سے وہ انتہائی صورت واضح ہوجاتی ہے جو انفرادیت اپنے دور عروج میں اختیار کیا چاہتی تھی لیکن اسے مفصلاً رد کرنے کی کچھ ایسی ضرورت نہیں محسوس ہوتی۔ اس قسم کی دلیل جس طرح حکومت کی امداد کے متعلق پیش کیجا سکتی ہے اسی خوبی کے ساتھ شخصی خیرات، بیماروں کی شخصی مدد اور شخصی طور پر غریبوں کی پرورش کے روکنے کے متعلق بھی استعمال کیجا سکتی ہے۔ اگر دنیا میں باقی رہنے کی موزونیت کا ایک ہی معیار صرف یہ قرار دیا جائے کہ کون شخص خود اپنی ہستی کو قائم رکھ سکتا ہے تو ایک مرفہ الحال بدمعاش تعریف و توصیف کا مستحق قرار پائیگا اور ایک فاقہ کش کاریگر ہدف ملامت بنے گا۔ اگر یہ فرض کرلیا جائے کہ حکومت بیواؤں کی مدد نہ کرے گی تو وہ ہلاک ہوجائیں گی اور

حکومت سود خواروں کو نہیں روکے گی تو وہ دولتمند ہو جائیں گے تو یہ ایک بہت کمزور دلیل اس امر کی ہے کہ بیواؤں کو مرجانا چاہیئے اور سود خواروں کو دولتمند ہو جانا چاہیئے، ارتقائی دلیل کو اگر خود اسی کے اصول پر دیکھا جائے تو بجا طور پر یہ دعوی کیا جا سکتا ہے کہ جس وقت حکومت ”مداخلت“ کرتی ہے اسی وقت یہ مداخلت خود صورت حالات کا ایک جزو ہو جاتی ہے یعنے وہ خود ایک قوت عامل بن جاتی ہے جس کا لحاظ کرنا ضروری ہے۔ حقیقت یہ ہے کہ حیوانیات کے اصول ارتقا کو فرائض حکومت کے نظریہ پر اس طرح استعمال کرنا اس کی صحیح علمی حیثیت کو برباد کرنا ہے[1]۔

۵۔ متصادم طاقتیں:۔ انیسویں صدی کے نصف اول میں جبکہ علمی و عملی دونوں حیثیتوں سے حکومت کے متعلق اصول انفرادیت کا خیال مناسب تھا، اس وقت بھی یہ اصول مخالفت سے کلیۃً محفوظ نہیں تھے ”فطری آزادی“ کے دور حکومت میں کارخانوں کے طریق پر جو صنعتی پیداوار میں جو حیرت انگیز ترقی ہوی وہ اس اصول کے حق میں تمام و کمال ممکن دلائل میں سب سے قوی دلیل بن گئی، برخلاف ازیں اس زمانہ میں مزدوری پیشہ طبقات جیسی درد انگیز مصیبت میں مبتلا ہو گئے تھے اس کا صاف اقتضا یہ تھا کہ سلطنت محض عدم مداخلت کی حد سے گزر کر زیادہ عملی روش اختیار کرتی۔ معاہدہ آزادانہ کے پردہ میں کارخانہ داری کے طریق کا بظاہر یہ نتیجہ لازمی تھا کہ کام کے اوقات تکلیف دہ مقرر ہو جائیں، کام کے حالات مضر صحت اور آلام جسمانی کا باعث بن جائیں اور پوری عمر کے مزدوروں کے بجائے کمسن لڑکوں سے کام لیا جائے[2]۔

---

[1] اس سلسلہ میں جی نیسمتھ کی تصنیف ترقی معاشری و نظریہ ڈاروِن Social Progress and the Darwinian Theory (سنہ ۱۹۱۶ء) دیکھنا چاہیئے۔

[2] کارخانہ داری کے طریق سے جو مصیبتیں پیش آئیں ان کے حالات اسپنسر والپول کی تاریخ

"فطری آزادی" سے لطف اٹھانے کا نتیجہ یہ ہوا کہ مزدوروں کی حالت اس درجہ پست اور ان کا معاوضہ اس درجہ ناکافی ہو گیا کہ عدم مداخلت کی روش کے خلاف زبردست خیالات پیدا ہو گئے[1]۔ ٹامس کارلائل نے اپنی تصنیف ماضی و حال (Past and Present سنہ ۱۸۴۳ء) اور رسائل زمانہ مابعد[1] (Latter-Day pamphlete سنہ ۱۸۵۹ء) میں علمائے اقتصادیات کے "مصیبت انگیز علم" پر لعنت بھیجی اور "عدم مداخلت" کے اصول کا مضحکہ اڑایا ہے۔ ہمدردی انسانی کی اس تحریک کا عملی اثر برطانیہ عظمیٰ کے کارخانوں کے متعلق ان قوانین میں نظر آتا ہے جنھیں پارلیمنٹ نے سنہ ۱۸۳۳ء، سنہ ۱۸۴۴ء، سنہ ۱۸۴۷ء اور سنہ ۱۸۵۰ء میں اور اس کے بعد نافذ کیے ہیں۔ یہ قواعد عورتوں اور بچوں سے کام لینے کے اوقات کو محدود کرتے ہیں، صاف طور پر اصول انفرادیت کے مخالف ہیں، لیکن کچھ زمانہ بعد دوسری بڑی بڑی حرفتی سلطنتوں نے بھی جن میں ممالک متحدہ امریکہ کی صنعتی ریاستیں بھی شامل ہیں اسی کے اتباع میں اصول بنائے۔ عدم مداخلت کے اصول کی مزید قطع و برید کا حال تیسرے باب میں بیان ہوگا، لیکن جو کچھ کہا جا چکا ہے اس سے اچھی طرح یہ نتیجہ اخذ ہو سکتا ہے کہ حکومت کے چلانے میں خالص انفرادیت ناممکن ہے۔ اگر اسے مکمل صورت میں اختیار کیا جائے تو وہ بنی نوع انسان کے فہم و ادراک کے قطعاً خلاف واقع ہوتی ہے اور حکومت کے نہایت ہی

بقیہ حاشیہ صفحۂ گذشتہ:— تاریخ انگلستان (History of England) جلد سوم باب سیزدہم میں مل سکتے ہیں۔

[1] "ہمیں یہ توقع رکھنا چاہئے کہ یہ "ترک بحال خود" کا اصول اب عالم بالا پر پہنچ چکا ہے۔ آئے اس ہولناک علم کے معزز پروفیسرو، آپ کا یہ چھوٹا سا "قانون خداوندی" آپ کے تختۂ ضرب کے ساتھ آویزاں کر دیا گیا ہے، .... آپکے پالہنگ کی رسی بہت دراز ہو چکی ہے" "رسائل زمانۂ مابعد" نمبر (۱)۔

اہم فرائض میں اس سے خرابیاں پیش آجائیں گی عدل سیاسی کی
حیثیت سے اس کی بنا اس مصنوعی کوشش پر ہے کہ فرد واحد اور
حقوق معاشری کے درمیان کلی مغائرت پیدا کر دی جائے - معاشی کی
بنا پر وہ اتحاد باہمی اور سعی منضبط کے صریحی فوائد کو قطعاً نظر انداز کر دیتی
ہے - ایک علمی قانون کی حیثیت سے وہ امتحان میں پوری نہیں اتر سکتی -

کتب قابل مطالعہ

جان اسٹوارٹ مل "اصول علم اقتصادیات" (Principles of Political Economy) کتاب پنجم باب یازدہم

ڈی، جی، رچی "مطالع اخلاقیات سیاسی و معاشری" (سنہ ۱۹۰۲ء) (Studies in Political and Social Ethics) باب سوم -

ڈبلیو، اس، میک کیکنی "سلطنت و افراد" سنہ ۱۸۹۶ء (The State and the Individual) حصہ دوم ابواب ۴ - ۱۵ - ۱۶ - ۱۸ -

اسناد مزید

ایف - سی مانٹیگو "حدود آزادی شخصی" سنہ ۱۸۸۵ء (Limits of Individual Liberty)

ڈ، ڈونلس تھورپ "انفرادیت" سنہ ۱۸۹۴ء (Individualism)

ای، کیلی "حکومت یا ارتقائے انسانی" (سنہ ۱۹۰۱ء) (Government or Human Evolution)

ایچ، مشل "تخیل سلطنت" (سنہ ۱۸۹۵ء) (L' Idee de l' Etat)

ہنری سجک "مبادی سیاسیات" (Elements of Politics) طبع دوم سنہ ۱۸۹۷ء -

ولہلم فون ہمبولٹ "حدود و فرائض حکومت" (سنہ ۱۷۹۱ء) (Sphere and Duties of Government)

سر فریڈرک پولک "تاریخ علم سیاسیات" (سنہ ۱۹۰۰ء) (History of Science of Politics)

ڈبلیو، گاڈون "عدل سیاسی" (سنہ ۱۷۹۳ء) (Political Justice)

جے۔ کے، بلنچلی "تاریخ سیاسیات جدیدہ" (Geschichte der Neueren Staatswissenschaft) اشاعت سوم سنہ ۱۸۸۱ء۔

ڈبلیو، کننگھم۔ "ترقی حرفت و تجارت انگلشیہ" (سنہ ۱۹۰۳ء) (Growth of English Industry and Commerce) جلد دوم و سوم۔

ایچ۔ اسپنسر "انسان بمقابلہ مملکت" (سنہ ۱۸۸۴ The Man versus the State)

و، جیتھرو براؤن، "جدید توضیع قانون کے زیر سطح اصول" (The Underlying Principles of modern Legislation) (سنہ ۱۹۱۲ء)

سی، ژیڈ و سی ریسٹ، "تاریخ مسلک اقتصادیہ" (History of Economic Doctrines) (ترجمہ سنہ ۱۹۱۳ء)

جی، نیسمتھ "ارتقائے معاشری و نظریہ ڈاروِن" (Social Progress and the Darwinian Theory سنہ ۱۹۱۶ء)

باب دوّم

اشتراکیت

۱۔ نظریہ اشتراکیت ۔ اس کی بربادکن نکتہ چینی ۔ ۲ ۔ اشتراکیت کی تعمیری تجویز ۔ ۳ ۔ جرمنی کے معاشری عمومیت پسند ۔ ۴ ۔ انگلستان وامریکہ میں اشتراکیت۔

۱۔ نظریہ اشتراکیت' اس کی بربادکن نکتہ چینی:۔

حکومت کی نسبت انفرادیت کے تخیل سے بالکل مختلف وہ اصول ہیں جو اشتراکیت (Socialism)' اجتماعیت (Communism) اور تعمیت (Collectivism) کے ناموں سے موسوم ہیں' اور اگر زمانۂ مابعد کی تفریقوں کا خیال نہ کیا جائے تو ان سب کو مجموعی طور پر "مملکت کا نظریہ اشتراکیہ" کہہ سکتے ہیں۔ واقعی بات یہ ہے کہ کوئی اشتراکی سلطنت کبھی قائم نہیں ہوئی ہے اور اگر ہوئی ہے تو نہایت ہی مختصر زمانہ تک رہی ہے اور وہ بھی تجربہ کی حد سے آگے نہیں بڑھی ہے' اس لئے اجتماعیت کوئی حقیقت نفس الامری ہونے کے بجائے زیادہ تر ایک خیالی شئے ہے' لیکن جن اصولوں پر وہ محتوی ہے انھوں نے اتنے کثیر التعداد لوگوں کے دلوں میں اتنا قوی احساس پیدا کردیا ہے' حقیقی قانون سازی اور عملی سیاسیات پر اتنا اہم اثر ڈالا ہے' اور باوجود اپنی مغالطہ آمیز نوعیت کے اس میں اس قدر کارآمد و ولولہ انگیز باتیں موجود ہیں کہ اس پر خاص طور پر بحث کرنے کی ضرورت ہے۔

اشتراکی نظریات میں بربادکن و تعمیرکن دونوں پہلو موجود ہیں۔ یہ نظریات سب سے پہلے موجودہ حرفتی طریقہ کی (جو انفرادیت پر مبنی ہے) حرف گیری کرتے ہیں تاکہ اس کی باطنی کمزوری اور اس کی لابدی

تباہی کو ظاہر کردیں۔ اس کے بعد دوسری منزل میں وہ موجودہ سلطنت کے بجائے اتحاد الہی سے ایک ایسی دولت عامہ قائم کرنا چاہتے ہیں جو متفقہ مساعی اور مشترکہ نفقہ پر مبنی ہو۔ اصول اشتراکیت کے تنقیدی حصہ کا مقصود یہ ظاہر کرتا ہے کہ حرفت کا انفرادی طریقہ اقتصادی حیثیت سے باعث تضییع وغیر موثر ہے، اور اس اعتبار سے ناانصافانہ بھی ہے کہ کام کرنے والوں کے مختلف طبقات کے حصہ میں جو معاوضہ آتا ہے وہ ان کی تناسبی قابلیت کے اعتبار سے نہیں ہوتا۔ اس طریقہ کے زیادہ ممتاز مصنفین نے موجودہ سلطنتوں پر تاریخی حیثیت سے شرح وبسط کے ساتھ تنقید کی ہے۔ ان میں جرمنی کے بہت بڑے حامی اشتراکیت کارل مارکس کی مثال پیش کیجا سکتی ہے جس نے ایک کتاب "سرمایہ" Capital لکھی ہے جسے صحیفۂ اشتراکیت کی کتاب آسمانی کہا جاتا ہے۔ مارکس کا دعویٰ یہ ہے کہ انفرادی وشخصی ملک کے دستور کی جو بنا باقی ہے وہ نتیجہ ہے اس امر کا کہ ابتدا میں زبردست نے کمزور سے جبر کچھ چھین لیا تھا، اور اس سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ قوی تر طبقہ نے ذرائع معاش کو اپنے قابو میں کرلیا اور بعد ازاں وہ تمام مزدوروں کو اپنے کام میں لگانے لگے اور مزدور ان کے دست نگر بنے رہے جسے ترتیب مزدی کہنا چاہئے۔ چیزوں کے بنانے کے ذرائع وآلات میں جس قدر ترقی ہوتی جاتی ہے اسی قدر مزدور کام لینے والوں کے زیادہ دست نگر ہوتے جاتے ہیں۔ کچھ لوگوں کا زمین کو اپنے قبضہ میں کرکے اس کے مالک بنجانے سے یہ امر ناممکن ہوگیا ہے کہ کوئی فرد واحد اپنی محنت کو براہ راست زمین کے خلقی وسائل پر لگاسکے (یہ حالت قدیم ملکوں میں عملی طور پر زیادہ مکمل صورت میں پائی جاتی ہے) کلوں کے استعمال کے یوماً فیوماً بڑھتے جانے سے اگرچہ دستی کاموں کے بہ نسبت بہت بہتر کام انجام پاتا ہے مگر اس کے ساتھ ہی کسی چیز کے تیار کرنے کی تمام کارروائیوں کا انحصار سرمایہ کے مہیا ہونے،

کلوں اور مکانوں وغیرہ کے خریدنے کی استطاعت رکھنے اور حاضر الوقت نفع کو چھوڑ کر آئندہ کی توقع پر بیٹھ رہنے پر ہوتا ہے۔ اس صورت حالات میں کسی منفرد مزدور کے لئے اوقات بسر کرنے کا اس کے سوا کوئی چارہ کار نہیں ہے کہ وہ اپنے دست و بازو پر بھروسہ کرے اور جہاں تک ہوسکے زیادہ سے زیادہ قیمت دینے والے کے ہاتھ اسے فروخت کردے۔ اس حالت میں اس سے کم اجرت تو اسے نہیں ملیگی جس میں وہ محض اپنی گزر کرلے مگر اس سے زیادہ کا ملنا اس پر منحصر ہے کہ وہ اپنے کام لینے والے سے معاملت کرنے میں کس حد تک کامیاب ہوسکتا ہے۔ لیکن یہ معاملت اگرچہ رسماً آزادانہ تجارت کے اصول پر عمل میں آتی ہے مگر معنیً ایک جبریہ معاملت ہے۔ کام کرنے والا مجبور ہے کہ وہ اپنی محنت کو فروخت کرے (یعنے مزدوری کرے) یا فاقوں مرے، لیکن جیساکہ مالتھس اور دوسرے اشخاص نے ظاہر کیا ہے آبادی برابر بڑھتی رہے گی یہاں تک وہ اس حد تک پہنچ جائے کہ ذرائع زندگانی کی کمی کی وجہ سے اس کی زیادتی عملاً بند ہوجائے پس اس صورت میں بازار اجرت مزدوروں سے ہمیشہ اس قدر بھر ارہیگا کہ اجرتیں عملاً اس سطح پر آجائیں گی جو محض مایحتاج کے لئے کافی ہوسکیں۔ مزدوری اگر اس سے اوپر بڑھے گی تو اسی اعتبار سے آبادی میں ترقی ہوگی اور وہ پھر گھٹ جائے گی۔ یہی وہ مشہور "آہنی قانون اجرت" ہے جسے لاسال نے ریکارڈو کے اقتصادیات کی بنا پر مرتب کیا تھا۔

اس حرفتی معاملت کا دوسرا پہلو وہ ہے جس میں یہ ظاہر کیا گیا ہے کہ کام لینے والے کو مزدور سے کیا ملتا ہے۔ اسے ہر روز ایک خاص مقدار قوت محنت کی حاصل ہوتی ہے جس کا نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ اس روز کی محنت سے جو مقدار کارآمد چیزوں کی تیار ہوتی ہے اس میں اس کا جزو بھی شامل ہوتا ہے۔ معاملت کی نوعیت سے یہ نتیجہ نہیں نکلتا کہ کام کرنے والے کی محنت سے جو چیزیں اس طرح تیار ہوتی ہیں

وہ بالضرور ان اشیا کے برابر ہوں جو اجرت کی صورت میں کام لینے والا مزدور کو دیتا ہے اور درحقیقت اشتراکی مصنفین ہمیں یہ یقین دلاتے ہیں کہ یہ دونوں چیزیں ہرگز برابر نہیں ہوتیں۔ کام کرنے والا ایک دن میں جس قدر خرچ کرتا ہے اس سے زیادہ وہ پیدا کرتا ہے۔ (اگر ایسا نہ ہوتا تو کام لینے والے کو کوئی وجہ اس شئے کے تیار کرنے کی محرک نہ ہوتی) اور اس طرح جو بچت ہوتی ہے وہ خوش قسمت کام لینے والے کے حصہ میں آتی ہے۔ جو مزدور بدرجۂ ناچاری اپنی محنت فروخت کرتا ہے وہ اس فریب آمیز طریقہ پر کاربند ہونے پر مجبور ہے۔ یہی "مقدار فاضل" کا وہ اصول ہے جو بالتحقیق کارل مارکس کی طرف منسوب ہے اور جو اشتراکیت کے نظریۂ تنقیدی کی بنیاد ہے۔ اس میں اعتراض کی گنجائش یہ ہے کہ جو کچھ بھی تیار ہوتا ہے ان سب کو کام کرنے والے کی محنت کا نتیجہ قرار دیا جاتا ہے اور سرمایہ دار کی مملوکہ مشین جو مزدور کے ساتھ کام کررہی اس کا کوئی حصہ نہیں رکھا جاتا۔

اس مسئلہ سے جو اقتصادی سوالات پیدا ہوتے ہیں ان پر بحث کرنا اس موقع پر ناممکن ہے، صرف یہ ظاہر کرنا مقصود ہے کہ کن بناؤں پر اشتراکیت کی طرف سے موجودہ طریق پر حقیقتاً غیر مساویانہ ہونے کے الزام لگانے کا دعویٰ کیا جاتا ہے مارکس اور جن مصنفوں نے اس کی پیروی کی ہے وہ آزادانہ معاہدہ اور آزادانہ مقابلہ کے طریقوں کی صرف موجودہ نامنصفانہ حالت کے دعویٰ کرنے پر قانع نہیں ہیں بلکہ ان کا دعویٰ یہ ہے کہ کلوں کے مسلسل استعمال، پیداوار کی ترقی، فطری ذرائع و وسائل پر برابر قبضہ ہوتے جانے اور آبادی کے بڑھتے جانے سے اس طریق کی نامساوات اور بھی سخت و شدید ہوجائے گی، سرمایہ داروں اور مزدوروں، امیروں اور غریبوں کے درمیان خلیج اور بھی وسیع ہوتی جائے گی۔ ان کا دعویٰ یہ ہے کہ جو قوتیں اس طرح عمل کررہی ہیں وہ جلد یا بدیر ایک وسیع معاشری مصیبت نازل کردیں گی جس سے مفر کی صرف یہی صورت ہے کہ ہم

اپنے معاشری طریق کی حرفتی بنیاد کو بدل دیں اور آزادانہ مقابلہ کی اقتصادی ہماہمی کے بجائے متفقہ مساعی کی صورت اختیار کریں۔ اس طرح ان کا نظریہ ایک معاشری پیشین گوئی کی صورت اختیار کر لیتا ہے۔

اہل اشتراکیت اس سے بھی زیادہ وسیع بنیادوں پر انفرادی اصول کے مطابق پیداوار و تقسیم کے ضائع و تلف ہونے کی طرف توجہ دلاتے ہیں۔ اس اصول کے تحت میں ایک بڑی مقدار کاموں کی ایسی ہوتی ہے جس کا کوئی معاشری فائدہ نہیں ہے، بہت سے کام دوبارہ بلکہ اس سے زائد مرتبہ کرنا پڑتے ہیں اور ان کا کوئی عام فائدہ نہیں ہوتا۔ اشتہاری مقابلہ بازی میں جو محنت صرف ہوتی ہے اور اسی قسم کی اور کوششیں جن کا مقصود یہ ہوتا ہے کہ کام ایک شخص کے ہاتھ سے نکل کر دوسرے شخص کے ہاتھ میں چلا جائے، یہ سب قسم اول کے معاشری نقصانات کی نہایت نمایاں مثالیں ہیں۔ جو کام بے ضرورت کرر کئے جاتے ہیں ان کی مثال وہ مقابلہ کرنے والی ریلوے لائنیں ہیں جن پر برابر برابر گاڑیاں چلتی ہیں، اور خوردہ فروشی کی وہ دکانیں ہیں جو ایسے موقعوں پر بہت زیادہ تعداد میں موجود ہوتی ہیں جہاں اس قسم کے صرف ایک عام انتظام سے کام چل سکتا ہے۔ غالباً مسئلۂ زیر بحث کی آسان ترین و بہترین توضیح خطوں کی تقسیم سے ہوتی ہے، ایک ڈاکیہ (جو یکجائی انتظام کا ملازم ہو) متصل کے مکانوں اور قریب کی سڑکوں پر خطوط تقسیم کر دیتا ہے۔ برخلاف ازیں انفرادی انتظامات کے تحت میں ملازمین ایک وسیع حلقہ کے اندر جس بے ترتیبی سے گھروں میں دودھ اور دوسری اشیائے خوردنی تقسیم کرتے ہیں اس میں جس قدر وقت و محنت کا صرف ہوتا ہے وہ ظاہر ہے۔ اسی قسم کے اقتصادی پس انداز کا اثر ہے کہ بڑی بڑی مجالس تجارتی جب کسی حرفت کو متحد کر لیتی ہیں تو ان کی پیداوار و تقسیم چھوٹے چھوٹے کاروبار کے مقابلہ میں اقتصادی حیثیت سے بہت فائق ہو جاتی ہے۔ اس زمانہ کی بڑی بڑی حرفتی کمپنیاں اور جماعتیں

اور ایسے ذخائر جو مختلف شعبوں میں تقسیم ہوں اس واقعہ کے مستقل ثبوت ہیں۔ اہل اشتراکیہ ان سے یہ سمجھتے ہیں کہ یہ انفرادیت کے قدیم طریقہ کے ختم ہونے کے لازمی نشانات ہیں، بڑی بڑی کمپنیوں سے یہ ظاہر ہوتا ہے کہ اس کے بعد دوسرا قدم یہ اٹھے گا کہ سلطنت عام صرفتی تعلقات کو اپنے ہاتھ میں لے لے۔

۳۔ اشتراکیت کی تعمیری تجویز:۔ اوپر جو کچھ کہا گیا ہے اس سے آسانی کے ساتھ یہ امر ذہن میں آسکتا ہے کہ نظریہ اشتراکیہ کے تنقیدی یا برباد کن پہلو میں بہت سی ایسی باتیں موجود ہیں جو فی نفسہ صحیح اور معاشرتی اصلاح کی کارروائیوں کے لئے رفتار مناسب کے ظاہر کرنے میں نہایت ہی سودمند ہیں، لیکن اشتراکیت کا دوسرا پہلو یعنے کسی تعاملی دولت عامہ کی تعمیری تجویز بہت زیادہ کمزور ہے اور اس کی جزئیات پر بغیر اس کے عمل نہیں ہو سکتا کہ خود اہل اشتراکیت کی طرف سے اس پر مخالفانہ اعتراضات ہوں، عام الفاظ میں اشتراکیت کی تجویز یہ ہے کہ شخصی انتظام کے بجائے حکومت کی طرف سے انتظام قائم کیا جائے ایسی تمام صنعتیں جن سے کوئی چیز پیدا کیجاتی ہے سلطنت کے زیر انتظام آجائیں، اس طرح صرف سلطنت ہی ایک فرد رہجائے گی جو لوگوں کو کام پہ لگائے گی، اور تمام کام کرنے والے سلطنت کے تحت میں آجائیں گے۔ اس طریقے کے مطابق حکومت کے فرائض اقتصادی کارروائیوں کے تمام عرض و طول پر وسیع ہو جائیں گے۔ وہی تمام ریلوں، تمام کارخانوں، تمام معادن اور تمام کاشت کا انتظام کرے گی۔ خردہ فروشی کی دکانوں کے باہم مقابلہ کرنے کے بجائے حکومت کی طرف سے تقسیم اشیا کے مقامات قائم ہو جائیں گے جو ہر ایک باشندہ کو قومی پیداوار میں سے اس کا حصہ پہنچا دیں گے۔ انفرادی طور پر لوگوں کو اب بھی ایسی چیزوں پر مالکانہ اختیار رہے گا جنھیں وہ واقعتاً استعمال کرنا چاہتے ہیں مثلاً مکان، غذا، کپڑے وغیرہ مگر پیداوار کے تمام ذرائع قومی ہو جائیں گے۔

اس طریقہ کا حقیقتاً غیر عملی ہونا اس وقت صاف ظاہر ہو جاتا ہے جب پیداوار کی عام تجویز سے گزر کر تقسیم پر غور کیا جاتا ہے یعنے اس اشتراکی سلطنت میں کام کرنے والوں کی اجرتوں کا کس طریق پر انتظام ہوگا۔ اس معاملہ میں بہت زیادہ اختلاف رائے پایا جاتا ہے۔ اس میں وہ مصنفین انتہائی خیال پر پہنچے ہوئے ہیں جو یہ چاہتے ہیں کہ جو شئے بھی تیار کیجائے وہ مِلک عام ہو اور ہر شخص اس عام ذخیرہ سے اپنی ضرورت کے موافق لے لے۔

لامحالہ اس قسم کے طریقہ میں شخصی اجرت کا کوئی ذکر باقی نہیں رہے گا، ہر کام کرنے والے کا معاوضہ اس کی ضرورت کے موافق ہوگا نہ کہ اس کی قابلیت عمل کے موافق۔ کم و بیش اسی کے مثل یہ تجویز بھی ہے کہ سب کی مزدوریاں برابر ہوں، تمام لوگوں کو مساوی اوقات کے لیے کام کرنے پر مجبور کیا جائے (یا یہ کہ گھنٹوں کی تعداد کام کی دلچسپی و ناگواری کا لحاظ کر کے مساوی کر دی جائے) اور سب کو ایک ہی معاوضہ دیا جائے۔ یہ یاد ہو گا کہ اڈورڈ بیلامی نے اپنی کتاب "نظر بازپسیں" ("Looking backward") میں اجرتوں کے مسئلہ کا بھی حل پیش کیا ہے۔ اس کتاب میں سلطنت اشتراکیہ ایک خیالی قصہ کی صورت میں پیش کیا گیا ہے، بروقت اشاعت (۱۸۸۸ء) اس کتاب نے حیرت انگیز طور پر لوگوں کی توجہ اپنی طرف مائل کر لی تھی، نہایت خیالی و وہمی لوگوں کے سوا کوئی شخص بھی ایسا نہ ہوگا جو اس اشتراکیت کی تجویز کو ناقابل عمل نہ سمجھتا ہو کہ تمام اجرتیں مساوی کر دی جائیں۔ یہ صاف ظاہر ہے کہ اس قسم کے انتظام میں کام کرنے کا شخصی جوش بالکل مفقود ہو جائے گا اور کاہلی کی وجہ سے تیار کی ہوئی چیزوں کی خوبی و نفاست اس درجہ غارت ہو جائے گی کہ اس کی درستی کی کوئی امید باقی نہ رہے گی۔ بیلامی اور دوسرے اشخاص حجتاً یہ کہتے ہیں کہ اشتراکیت کی وجہ سے حالات میں جو ترقی ہو جائے گی اس کی وجہ سے عام اخلاقی معیار اس درجہ

بلند ہو جائے گا کہ کام سے جی چرانے پر لوگ سختی سے نفریں کریں گے اور چونکہ متحدہ طور پر کام کرنے کی وجہ سے محنت کے اوقات گھٹ جائیں گے اس لیے کسی شخص کو بھی محنت سے گریز نہ ہوگا۔ اس قسم کی دلیل محض خیالی دلیل ہے، اور اس سے یہ پایا جاتا ہے کہ طبائع انسانی میں نہایت محیر العقول دفوری تغیر از خود عمل میں آجائے گا جو اس قدر وسیع ہوگا کہ اصلاح معاشری کے متعلق کسی بحث ہی کی ضرورت نہ رہے گی۔ یہ دلیل اس طریقہ کے بھی خلاف ہے جو بیلامی نے تجویز کیا ہے کہ خاص محل وموقع کے لحاظ سے خاص خاص کاموں کے اوقات میں بھی کمی بیشی ہوتی رہے گی تاکہ لوگوں کی توجہ ایک طرف سے ہٹکر دوسری طرف مائل ہو جائے اس تجویز کی بنا خود اس امر پر ہے کہ لوگ کام سے تنفر ہوں گے۔

آخر میں ہم حرفتی انتظام کی اس تجویز پر پہنچے ہیں جسے تعمیمت واجتماعیت کے مقابلہ میں اشتراکیت صحیح کہہ سکتے ہیں۔ اس صورت میں ہر کام کرنے والے کو اس کی قابلیت کے مطابق معاوضہ ملنا چاہیے۔ اس تجویز میں یہ فرض کیا گیا ہے کہ عہدہ داروں کی ایک حکمراں جماعت ہے (جو انتخابی اصول پر مقرر ہوئی ہے) اور وہی پیداوار کے طریقوں کی نگراں ہے، کام کرنے والوں کو حسب ضرورت ایک کام سے دوسرے کام کی طرف منتقل کرتی اور حرفتی قابلیت کے لحاظ سے اُن کو تنخواہیں دیتی اور ان کی ترقیاں وغیرہ کرتی ہے۔ ایک اچھے کام کرنے والے کی تنخواہ زیادہ ہوگی، کم لیاقت اور سست اشخاص کی تنخواہیں کم ہونگی۔ اگر یہ فرض کرلیا جائے کہ جن عہدہ داروں کے اختیار میں جگہوں، تنخواہوں اور ترقیوں کا دینا ہوگا ان کا علم لامحدود اور وہ خود ہر طرح پر محفوظ عن الخطا ہونگے تو پھر یہ تجویز تقریباً بالکل بے عیب ہو جائے گی۔ لیکن اخلاق عامہ کی موجودہ حالت کے اعتبار سے اس تجویز کے تحت میں رشوت، اغراض ذاتی، سازش، عناد شخصی اور دوسری ہر طرح کی ناجائز کارروائیاں ایسی شدت سے برپا ہونگی کہ اس قسم کی کسی کارروائی کے عملی صورت اختیار کرنے کا خیال

بالکلیہ ترک کردینا پڑتا ہے۔ اگر حکومت جبراً تمام حرفتوں کو اپنے ہاتھ میں لیلے اور شخصی کاروبار کو ممنوع قرار دیدے تو جو لوگ ان "سیاسی کارکنوں" اور "سازشیوں" کے پنجہ میں پھنسیں گے جن کے ہاتھ میں حکومت کا ہونا بہت ہی اغلب ہے تو وہ یہی سمجھیں گے کہ وہ ایک مطلق العنان حکومت کے تحت میں آگئے جس سے نکلنے کی اس مجوزہ تنظیم میں کوئی صورت نہیں ہے۔

جس قسم کی عام مرکزی اشتراکیت کا بیان اوپر ہوا ہے اس کے مخالف دلائل صراحتاً اس قدر وزندار ہیں کہ اس میں کوئی محل تعجب نہیں کہ ادھر کے برسوں میں مرکزی تجویز کی مشکلات سے بچنے کی غرض سے اشتراکیت کی بہت سی مختلف قسمیں پیش کی گئی ہیں، چنانچہ مختلف قسم کی انجمنی اشتراکیت اسی قبیل سے ہیں۔ ان سب کا اصول خاص مساعی باہمی کا وہی خیال ہے جس پر تمام اشتراکیت کی بنیاد قائم ہے اور جس سے انفرادی مقابلہ کی جگہ پر کام لینا مقصود تھا مگر متعلقہ تعداد کے لیے رقبہ کے محدود کردینے اور سب سے بڑھ کر یہ کہ اتحاد کو پیشہ وغرض کی یکسانی کے اوپر مبنی کرنے سے یہ توقع کی گئی ہے کہ لوہے کی سی سخت مرکزیت کی شدت وصلابت سے نجات ملجائے گی۔ اس سے بھی زیادہ نمایاں خود وہ تجاویز ہیں جو اتحادیت (Syndicalism) کے نام سے شائع ہورہی ہیں، جن میں حرفت ہی معاشری انتظام کی بنا قرار دی جاتی ہے۔ کانکن کان کا کام کریں، ریل والے ریل کا کام کریں، کاریگر کارخانوں میں جائیں، وقس علیٰ ہذا غرض یہ کہ اقتصادی نظم معاشرت کام کرنے والوں کے وسیع متفقہ گروہوں سے مرکب ہوجائے جن میں سے ہر گروہ اپنی پیدا کردہ اشیا سے مبادلہ کرے۔ اتحادیت کی خصوصیت یہ ہے کہ وہ اپنے غایت المرام کو ترغیب کے دشوار طریقوں، طلب آراء اور سیاسی جدوجہد سے حاصل نہیں کرنا چاہتی بلکہ وہ دنیا کی کل کے پہیوں کو رد کدینے کے "راست طریق" سے اپنا مقصد پورا کرنا چاہتی ہے۔ اسے توقع یہ ہے کہ وہ عام ہڑتال کے ذریعہ سے آبرسانی و برقی روشنی وغیرہ کو

بند کر کے اپنے دشمنوں کو اطاعت پر مجبور کر دے گی، مگر وہ اسے بھول جاتی ہے کہ سرمایہ داروں سے غصہ میں آکر اگر وہ روشنی بند کر دے گی تو حامیان تجارت بھی تاریکی میں پڑ جائیں گے[۱]

۳۔ جرمنی کے عمومیت پسند اشتراکی: — لیکن اشتراکیت محض نظری حیثیت سے کچھ زیادہ حقیقت رکھتی ہے، براعظم یورپ میں اس نے خود کو عملی سیاسیات میں ایک انتہا درجے کی اہم قوت بنا لیا ہے اور کچھ زمانہ سے انگلستان اور ممالک متحدۂ امریکہ میں بھی اشتراکیت پسند سیاسی جماعتوں میں کسی قدر اہمیت حاصل کر لی ہے، لیکن ان اشتراکی منصوبوں کو جہاں خاص کامیابی ہوئی ہے وہ جرمنی ہے اور وہاں کی حکومت کی توضیع قانون کی روش پر اس کا زبردست اثر پڑا ہے۔ جرمنی میں اشتراکیت کا یہ نشوونما صرف اپنی ہی جگہ پر دلچسپ نہیں ہے بلکہ خصوصیت کے ساتھ اس سے یہ سبق حاصل ہوتا ہے کہ اشتراکیت پسند سیاسی فریق کے آیندہ کیا کچھ کرنے کا ظن غالب موجود ہے، ان کو کس حد تک موجودہ حکومتوں کی روش کے تبدیل کرنے میں، کامیاب ہونے کی توقع ہو سکتی ہے۔ انیسویں صدی کے اوائل میں فرانس میں اسے عروج حاصل ہوا، اور اولاً اس نے محض خیالی اور دنیا کو بہشت بنا دینے والی تجاویز کی صورت اختیار کی[۲] ابتدائی اشتراکیت پسندوں یا تعمیمیوں نے (کہ اس

---

[۱] اس کتاب کے مصنف نے اپنی ایک دوسری تصنیف "عدل معاشری کے عقدۂ لاینحل" ۱۹۱۹ء (The Unsolved Ridle of Social Justice) میں اشتراکیت کے مختلف اقسام کے حقیقی مغالطات کو ظاہر کرنے کی کوشش کی ہے مگر اس کے ساتھ یہ بھی تسلیم کیا ہے کہ جس عہد میں ہم ہیں اس کے خلاف اشتراکیوں نے جو فرد جرم تیار کی ہے وہ بھی لاجواب ہے۔

[۲] جرمنی میں اشتراکیت جدیدہ کے ابتدائی دور کے لیے وائٹ لنگ کی تصنیف "دنیا کی موجودہ حالت اور اس کا مستقبل" (wie sie ist and Sein Soll

نام سے وہ پہلے موسوم تھے) ان اہم مشکلات کو بہت خفیف سمجھا جو معاشری اصلاح کے راستہ میں حائل ہیں۔ انھوں نے تمام موجودہ خرابیوں کو سرمایہ داری کے طریق رائج ہونے پر محمول کردیا اور اس لیے یہ فرض کرلیا کہ اگر اسے فوراً برطرف کرکے اس کے بجائے سلطنت کی نگرانی قائم کردی جائے گی تو فوراً ہی بنی نوع انسان کی ایک بالکل ہی نئی زندگی کا دور شروع ہو جائے گا۔ اشتراکیت نے جب سیاسی میدان میں قدم رکھا تو اس کی تجویز کا اولین خاکہ یہ تھا کہ بلا دو رعایت سرمایہ داری کے کاروبار کو تباہ کردیا جائے۔ فرانس کے انقلاب کوشوں میں اہل اشتراکیت کا یہی رویہ تھا جس نے ۱۸۴۸ء میں بر وقت فرانس کے شاہی طریق حکومت کو الٹ دیا اور اسی سال جرمنی میں بھی ایسے ہی ہیجان و اختلال کا خطرہ پیدا ہوگیا۔ اس تحریک عظیم کے از خود شکست ہوجانے کے بعد جرمنی کے اہل اشتراکیت متخاصم گروہوں میں منقسم ہوگئے۔ بعض ان میں سے اب بھی اس فکر میں تھے کہ ہر طرف ایک عالمگیر انقلاب برپا ہو جائے اور وہ اس ہمہ گیر بنیاد پر اپنے انتظامات کو مرتب کرنے کی کوشش کر رہے تھے۔ دوسرا فریق اپنی موجودہ قومی سلطنت کو بنائے کار قرار دے کر اس خیال کے درپے ہوا کہ اپنے مقاصد کو آئینی اصلاح کے ذریعہ سے حاصل کرے۔ اس دوسری تجویز کے مطابق اشتراکیت نے لڑ کر قوت حاصل کرنے کے بجائے رضامندی عام سے قوت حاصل کرنا چاہی اس دور میں سب سے زیادہ اثر فرڈینیڈ لاسال کا تھا جس نے جرمنی کے کام کرنے والوں کی ایک انجمن مرتب کی اور فوری کارروائی کے لیے یہ صورت پیش کی کہ تمام مال تیار کرنے والی جماعات مزدوران کو سرکاری طور پر مدد دی جائے اور یہی امداد اشتراکی سلطنت کی بنا و آغاز کا کام دے۔ انقلابی لاحکمیوں کی

بقیہ حاشیہ صفحۂ گذشتہ:— Die Welt) دیکھنا چاہیے اور فرانس کے متعلق سنٹ سیمون اور فوری اے کی تحریروں سے بہت کچھ واضح ہوتا ہے۔

علیحدگی اور اس تحریک کی بین الاقوامی ہیئت کے مٹ جانے سے[1]
جرمنی کی اشتراکیت میں یہ میلان بڑھتا گیا کہ اپنی خیالی سلطنت کو
تمام وکمال عملی جامہ پہنانے کے بجائے ایک قومی و آئینی صورت اختیار
کرنا چاہیے جس کا اولین مقصد یہ ہو کہ عملی کارروائیوں کا نفاذ ہو جائے
۱۸۷۵ء میں گوتھا کی ایک کانگریس میں رواداری باہمی کی بنا پر
اشتراکی فریقوں میں ایک عام اتحاد ہو گیا۔ آیندہ کے کام کی جو تجویز
وہاں منظور ہوئی اس میں اشتراکیت کا منتہائے خیال یہ قرار پایا کہ
"اجرت پر کام کرنے کا طریقہ منسوخ کر دیا جائے"، لیکن "معاشری مسئلہ
کے حل کے لیے راستہ تیار کرنے کی غرض سے" بعض فوری کارروائیاں
عمل میں آنا تجویز ہوئیں۔

اس کے بعد (۱۸۷۸ء سے ۱۸۹۰ء تک) کے دور میں
اس فرقہ کو جرمنی کی شہنشاہی حکومت کے ہاتھوں بہت سخت تکلیفیں
برداشت کرنا پڑیں، تاہم یہ سختیاں اس حد تک نہیں پہنچیں کہ یہ فرقہ
انقلابی کارروائیوں پر مائل ہو جاتا۔ ۱۸۹۱ء میں ارفرٹ کی ایک کانگریس
میں ایک مرحمہ طریق کار تجویز ہوا جو جرمنی کے عمومیت پسند اشتراکی فریق کا
باضابطہ پیش نامہ بن گیا، اس میں یہ مطالبہ کیا گیا ہے کہ حق انتخاب عام،
مساویانہ، براہ راست اور گولیوں کے ذریعہ سے ہونا چاہیے (اور عورتوں
کو بھی یہ حق ملنا چاہیے) تناسبی نمایندگی، براہ راست وضع قانون،
مستقل فوج کے بجائے عام محافظ ملک فوج، مطابع و مجالس کی آزادی،
آزادانہ انصاف، تدریجی محصول آمدنی، ترقی دادہ قوانین کارخانہ،
کام کے اوقات کا قانونی تعین، یہ سب امور اس پیش نامے میں داخل تھے،

---

[1] کارل مارکس نے ۱۸۶۴ء میں جب وہ لندن میں پناہ گزیں کی حیثیت سے رہتا تھا
ایک بین الاقوامی انجمن مزدوران کی بنیاد ڈالی جس کا مقصد یہ تھا کہ موجودہ حکومتوں کی مدد
کے بغیر معاشری انقلاب ہو جائے۔ لیکن فرانس و پرشیا کی جنگ کے بعد اس تحریک کا خاتمہ ہو گیا۔

ان فوری مطالبات کے ساتھ سرمایہ داری کے طریق کار دبار پر بھی صاف صاف لعنت ملامت کی گئی، لیکن اس کے ساتھ ہی یہ بھی عیاں کر دیا گیا کہ "سرمایہ داروں کی زیادتیوں کے مقابلہ میں کام کرنے والوں کے طبقات کی جدوجہد لازماً ایک سیاسی جدوجہد ہوگی"[1] اور یہ معلوم ہے کہ اس فریق کے موجودہ مطالبات میں کوئی امر اس سے زیادہ نہیں شامل ہے جو اینگلو سیکسن ممالک کی مختلف انتہا پسند جماعتیں طلب نہ کر رہی ہوں، اگر کچھ ہے تو بس اتنا کہ وہ قانونی طور پر کام کا وقت معین کرنا چاہتے ہیں۔ اس بنیاد پر عمومیت پسند اشتراکیوں کی تعداد میں بہت ہی تیزی کے ساتھ ترقی وقوع میں آئی ہے۔ جرمانی شہنشاہی کے قیام کے وقت انھوں نے رائیشتاگ کے لیے صرف دو رکن منتخب کیے تھے، ۱۸۹۳ء میں انھوں نے چوالیس ارکان کا انتخاب کیا جو ۲۰، ۷۶، ۱۸۷ رائے دہندوں کی نمایندگی کرتے تھے اور آخری انتخاب یعنے جنگ عظیم سے قبل کے ۱۹۱۲ء والے انتخاب میں وہ ایکسو دس ارکان کے منتخب کرنے میں کامیاب ہوئے جو ۹۱۹، ۳۸، ۴۲۴، رائے دہندوں کے نمایندے تھے جنگ کے بعد جرمنی میں جو کچھ رہگیا تھا اس میں فریقوں، گردہوں اور جماعت بندیوں نے ایک ہماہمی برپا کردی اور اس رستخیز میں یہ امتیاز کرنا ممکن نہ رہا کہ اشتراکیت کہاں ختم ہوتی اور کہاں شروع ہوتی ہے۔ لیکن جنگ کے قبل عام طور پر یہ تسلیم کیا جاتا تھا کہ اشتراکی عمومی فریق (جس میں وہ لوگ بھی شامل ہیں جو اشتراکی امیدواروں کو رائے دیتے ہیں) تمام دکمال اشتراکیت ہی پر مشتمل نہیں ہے بلکہ ایک بڑی حد تک یہ ایک ایسا فریق ہے جو بددل اشخاص اور شہنشاہی حکومت کے مستقل مخالفوں پر شامل ہے اور اس کی نسبت یہ نہ سمجھنا چاہیے کہ اس میں تمامتر وہی لوگ

---

[1] ارفرٹ کے پیش نامے کی اصل عبارت کا ترجمہ آلی کی کتاب اشتراکیت و اصلاح معاشری (Socialism and Social Reform) ضمیمۂ ا میں ملے گا۔

شامل تھے جو تعاملی سلطنت کے قابل عمل ہونے پر یقین رکھتے ہوں۔
براعظم (یورپ) کے تمام ممالک میں موجودہ اشتراکیت کے پریشان کن مسائل میں ایک مسئلہ یہ بھی ہے کہ نظریۂ اشتراکیت کے قدیم مسلمات میں کن مسلمات کو باقی رکھا جائے۔ اہل اشتراکیت میں بعض بہت سختی کے ساتھ کارل مارکس کے ابتدائی عقائد پر قائم اور معاشری تباہی کے روز روشن کی طرح عیاں ہونے کے مقر ہیں، لیکن انیسویں صدی میں کام کرنے والے طبقوں کی حالت کے بہتر ہوجانے سے اور ہوشیار کاریگروں کی مزدوری کے واقعی دوچند ہوجانے سے یہ اندیشہ باطل معلوم ہوتا ہے۔ موجودہ حالت کے ترقی کی طرف گامزن ہونے سے اہل اشتراکیت کی ایک بہت بڑی تعداد اس یقین کی طرف مائل ہے کہ جس حد تک بھی ممکن ہو معاشری بہبودی کی لازمی کارروائی عمل میں لانا چاہیے۔ یہ لوگ جو اب "اہل اصلاح" (Reuisionist) کہلاتے ہیں وہ ہر جگہ قدیم الخیال اور مارکس کے طرز کے اشتراکیوں سے برسر مقابلہ رہتے ہیں، درحقیقت اب یہ دعوے سے کہا جاسکتا ہے کہ اس زمانہ کے اشتراکیوں کا بیشتر حصہ موجودہ صورت حالات کو بالکل تہ وبالا کردینے کے بجائے اس کی اصلاح ودرستی کی جانب میلان رکھتا ہے۔ اہل اشتراکیت کی تعداد اگرچہ فرانس واطالیہ میں بیشمار ہے مگر ان لوگوں میں جیسا اتفاق باہمی اور اتحاد عمل جنگ کے قبل جرمنی کے اندر پایا جاتا تھا ویسا کہیں اور نظر نہیں آتا۔ فرانس میں تو وہ خاص طور پر متخاصم جماعتوں میں منقسم ہوگئے ہیں بعض ان میں سے جدا اجتماعیوں کے نام سے موسوم ہیں اور کارل مارکس کی روش پر چلتے ہیں ان کا میلان اس جانب ہے کہ مرکزی حکومت کو اقتصادی اختیار کامل طور پر اپنے ہاتھ میں لے لینا چاہیے، دوسرے فریق کی رائے یہ ہے کہ بلدی انتظامات کو ترقی دے کر تجاویز اشتراکیت کی تکمیل کرنا چاہیے۔ ایک تیسرا گروہ "اہل امکان" کا ہے ان کا میلان یہ ہے کہ اصلاح حالت کی جو تجویز بھی قابل حصول ہو اسے قبول کرلینا چاہیے

اور جو موجودالوقت حکومت ان کے خیالات کو پورا کرے، اس سے متفق ہو کر کام کرنا چاہیے۔ لیکن یہ عیاں ہے کہ جنگ عظیم کے واقع ہو جانے سے اشتراکیت کی بین الاقوامی ہیئت پر ایک سخت ضرب لگ گئی ہے۔ سنہ ۱۹۱۴ء کے پہلے بہت سے اشتراکی اس امید باطل سے مسرت تھے کہ دنیا کی اشتراکیت کے کارکن اس حد تک متحد ہو گئے ہیں کہ وہ قومی سلطنتوں کے درمیان جنگ و جدل کو روک دیں گے۔ مشترک اقتصادی قسمت اور مشترک اقتصادی مقاصد کے رشتۂ ارتباط کو، نسل، زبان اور قومی سیاسی اتحاد کے رشتوں سے زیادہ مضبوط خیال کیا جاتا تھا۔ یہ خواب شیشہ کی طرح چکنا چور ہو گیا۔ اشتراکی یہ بھول گئے تھے کہ منضبط اقتدار و قوت ایک نہایت ہی اہم جزو ہے موجودہ حکومت اور موجودہ فوج جن لوگوں کے زیر فرمان تھی وہ بہت آگے نکل جا چکے تھے، لیکن اس سے علیحدہ بھی یہ امر صاف ظاہر ہے کہ تاریخ عالم کی اس موجودہ حالت میں خون، زبان اور ہمسائگی کے رشتے بین الاقوامی گروہوں کے ارتباط محض سے ہنوز بہت زیادہ قوی ہیں۔

۴۔ **انگلستان و امریکہ میں اشتراکیت:**۔ انگلستان میں مختلف اشتراکی انجمنیں قائم ہو چکی ہیں، سنہ ۱۸۸۱ء میں سوشل ڈماکریٹک فڈریشن (اشتراکی عمومی متفقیت) سنہ ۱۸۸۴ء میں سوشلسٹ لیگ (اشتراکی معاقدہ جو اب معدوم ہو چکا ہے) اور پھر فبین سوسائٹی قائم ہوئی۔ موخرالذکر انجمن کے ارکان میں ہر دو وب[1] اور مسز اینی بسنٹ وغیرہ کے ایسے بہت سے ممتاز قابلیت کے اشخاص بھی شامل تھے جو مجموعۂ مضامین "فبین اسیزآن سوشلزم" (فبینی مقالات دربارۂ اشتراکیت) کے نام سے شائع کیا گیا اس کی فروخت بہت ہی کثرت سے ہوئی۔ اس انجمن کے پیش نظر یہ ہے کہ اشتراکیت کو

---

[1] سڈنی اور بیٹرایس وب، جو "تاریخ اتحاد تجارتی" (History of Trade Unionism) اور دوسری کتابوں کے مشترک مصنف ہیں۔

تدریجی طور پر شائع کرنا چاہیے اور وہ اس امر کو تسلیم کرتی ہے کہ سرمایہ داری کے طریق کاروبار سے نکل کر اشتراکی انتظام کی صورت اختیار کرنے میں ایک ارتقائی دور پیش آئے گا۔ ممالک متحدۂ امریکہ میں متعدد بار یہ کوششیں ہوئی ہیں کہ اشتراکی انتظام کو عملی صورت میں لایا جائے اور اس کے لیے مشترکہ محنت و مجتمع ملکیت کے اصول کو قبول کر کے متعدد گروہ قائم ہوئے ہیں[1] ان میں سے نیو ہارمنی والے ریپائٹ (پیروان ریپ) اور زور، اماناؔ، اور اونیڈاؔ کے تعمیموں کی مثالوں سے ہر شخص مانوس ہے، یہ تجربے ہمیشہ ناکام رہے، بجز ان حالتوں کے جہاں ان کا مقصد اقتصادی نہیں بلکہ مذہبی تھا اور مشترکہ املاک کی صورت اعلیٰ مقاصد کے حصول کے لیے محض ضمنی طور پر نکل آئی تھی۔ ادھر کے چند برسوں کے اندر ممالک متحدۂ امریکہ میں اشتراکیت سیاسی فرقوں کے رنگ میں ظاہر ہونا شروع ہوئی ہے اور یہ فرقے انتخاب میں بہت معقول قوت حاصل کرتے جاتے ہیں۔ ان میں سوشلسٹ لیبر پارٹی (فرقۂ مزدوران اشتراکی) اور سوشلسٹ ڈماکرٹیک پارٹی (فرقۂ عمومیت پسندان اشتراکی) سب سے زیادہ اہم ہیں۔ سنہ ۱۹۱۲ء کے صدارت کے انتخاب میں تقریباً ۹۰۰،۰۰۰ رائیں اشتراکیت پسند امیدوار کو دی گئی تھیں۔ اور ۲۹۰۰۰، رائیں اشتراکی حزب العمال کے امیدوار کو ملیں۔ سنہ ۱۹۱۶ء کے انتخاب میں اشتراکی حزب العمال کے امیدوار کو ۱۴۰۰۰، رائیں ملیں اور اشتراکی امیدوار کو ۵۹۰۰۰۰، سے زائد رائیں حاصل ہوئیں۔ لیکن یہ دونوں فریق اگرچہ اپنے دعاوی کی تمہید میں پیداوار کے قومی بنانے کی عام الفاظ میں تائید کرتے ہیں مگر وہ خاص زور اس فوری مطالبہ پر دیتے ہیں کہ

---

[1] اس سلسلہ میں چارلس نارڈوف کی تصنیف "ممالک متحدۂ امریکہ کی جماعتہائے اجتماعیہ" (The Comministic Societies of the United States) بھی دیکھنا چاہیے۔

ریلیں سرکاری ہو جائیں، روشنی اور عام آمد و رفت کی گاڑیوں کا انتظام مجلس بلدیہ کی نگرانی میں کر دیا جائے۔ محصول آمدنی تدریجی ہو جائے، اس قسم کے اور امور بھی ہیں جن کے فوری عمل در آمد پر وہ زور دیتے ہیں۔ اس طرح وہ اپنی عملی تجاویز میں بہت کچھ ان سیاسی جماعتوں سے مشابہت پیدا کر لیتے ہیں جو اشتراکیت کی بنیاد پر مبنی نہیں ہیں۔ امریکہ و یورپ دونوں جگہوں میں اشتراکی جماعتوں کے موجودہ مطالبات ان مطالبات سے بہت ہی گہرے طور پر متفق ہیں جو استیصالی طرز کے وہ مختلف فریق (مثلاً عوامی، آزاد حزب العمال، فرانسیسی استیصالی وغیرہ) پیش کرتے ہیں جو مسلمہ طور پر ہرگز اجتماعی نہیں ہیں۔ استیصالیت کی بنیاد اصلی، انفرادیت پر قائم ہے اور اس طرح وہ لفظاً اشتراکیت کے تخیل سلطنت سے انتہائی حد تک مخالف ہے مگر موجودہ زمانہ کی اشتراکیت کا استدراجی ارتقا، اس کے ابتدائی تخیل سے اسے برابر بعید اور بعید تر کرتا جا رہا ہے، بہت اہل اشتراکیت اس ابتدائی تخیل کو بہشت کا خواب دیکھنا اور ایک ناقابل حصول امر تسلیم کرتے ہیں اور بہت سے لوگ جو اہل اشتراکیت سے نہیں ہیں وہ یہ قبول کرنے پر آمادہ ہوں گے کہ تعاملی دولت عامہ کے تخیل کا وضع قانون کی حقیقی رفتار پر کارسازانہ اثر پڑتا ہے۔ حکومت بلدیہ کے متعلق اہل اشتراکیت کے نصب العین پر ہم دوسرے باب میں بحث کریں گے۔

قابل مطالعہ کتابیں

ٹی۔ کرکپ۔ تاریخ اشتراکیت سنہ ۱۸۹۲ء (History of Socialism)
باب ۱۔ ۷۔ ۱۲۔

او، اسکلٹن، اشتراکیت کا تجزیۂ تنقیدی (Socialism, a Critical Analysis) سنہ ۱۹۱۱ء، باب دوم۔

اے ۔ شیفلے ۔ لب لباب اشتراکیت (Quintessance of Socialism)
(آٹھویں جرمانی اڈیشن مطبوعہ ۱۸۸۹ء کا ترجمہ)

اسناد مزید

ڈبلیو ڈی ۔ پی، بلس ۔ کتابچۂ اشتراکیت (Handbook of Socialism)

ای ۔ بیلامی نظر باز پسیں ۱۸۸۸ء (Locking Backward)

کے، مارکس "سرمایہ" ۱۸۶۷ء (Capital)

سی و بی و ب: تاریخ اتحادیت تجارتی (History of Trade Unionism)

سی ۔ نارڈوف جماعت ہائے اجتماعیہ ممالک متحدہ امریکہ ۱۸۷۵ء (Communistic Societies in the United States)

اے ۔ شیفلے ۔ عمومیت اشتراکیہ کا عدم امکان (Impossibility of Social Democracy) مصدقۂ انگریزی اڈیشن ۱۸۹۲ء ۔

ای ۔ وی ۔ زنکر "لاحکمیت" ۱۸۹۷ء (Anarchism)

اسٹیون لیکاک "عدل معاشری کا عقدۂ لاینحل" (The Unsolved Riddle of Social Justice) ۱۹۱۹ء ۔

جے، ڈبلیو، ہیوز: زمانۂ موجودہ کی امریکی اشتراکیت (American Socialism of the Present Day) ۱۹۱۲ء ۔

ڈبلیو، والنگ، "اشتراکیت امروزہ" (The Socialism of To-day) ۱۹۱۶ء ۔

جے ۔ ایس، بارکر، "برطانوی اشتراکیت" (British Socialism) (۱۹۰۸ء)

باب سوم

سلطنت جدیدہ

۱۔ ماحول جدید ۔ ۲۔ نظریۂ تحفظ حرفت ۔ ۳۔ جدید تحفظی محصول درآمد۔ ۴۔ مقابلتی قیمتوں میں مداخلت ۔ ٹرسٹ اور ریلوں کے متعلق توضیع قوانین۔ ۵۔ مزدور طبقہ کی طرف سے حکومت کی مداخلت ۔ قوانین کارخانہ ۔ سرکاری بیمہ و وظائف ۶۔ بلدی نگرانی ۔

۱۔ ماحول جدیدہ :۔ اب آخر میں ہم ان واقعی فرائض کے متعلق بحث کریں گے جن پر حکومتہائے جدیدہ عمل کر رہی ہیں اور یہ بتائینگے کہ سلطنت کے اقتصادی فرائض کے متعلق کیا رائیں ہیں۔ ایک معنی کر کے زمانۂ جدیدہ کی تمام مہذب حکومتوں کی عملی کارروائی انفرادیت ہی کی بنیاد پر قائم ہے : اس کا مطلب یہ ہے کہ کوئی سلطنت ایسی نہیں ہے جس میں ذرائع پیداوار کی مشترکہ ملکیت کا اصول، یا اجرتوں کی مساوات، یا بلا استثنا صرف حکومت ہی کے کام لینے کا استحقاق رائج ہو گیا ہو۔ اب بھی ہر فرد آزاد ہے کہ بطور خود جس طرح چاہے اپنی کوششوں سے اپنی معاش پیدا کرے اور اصل میں اجرت کی مقدار کا تعین کام لینے والے اور کام کرنے والے کے آزادانہ معاہدہ ہی پر بدستور مبنی ہے، لیکن اس عام شرط استثنا کو چھوڑ کر بہت آسانی سے یہ عیاں ہو سکتا ہے کہ جدید حکومتوں کا عمل یوماً فیوماً کامل انفرادیت سے برابر دور دور ہوتا جاتا ہے اور یہ کہ سلطنت کی طرف سے صنعت و حرفت میں مداخلت کرنے کا میلان ہر جگہ بڑھتا جاتا ہے۔ ہم اگر اپنے زمانہ کی صرف ریلوں، اجاروں، درآمد و برآمد کے محصولوں کے قواعد و ضوابط کی سرکاری روش پر غور کریں تو بادنیٰ تامل یہ واضح ہو جاتا ہے کہ غیر مشروط مقابلہ

اور انفرادی نفع ذاتی کے اصول سابقہ پر جو اعتماد تھا وہ بالکل زائل ہو گیا ہے۔ سرکاری روش کے اس بدیہی تغیر کے ساتھ ہی ساتھ رائے عامہ میں بھی نمایاں تغیر واقع ہو گیا ہے۔ موجودہ زمانہ کے علمائے اقتصادیات اور سیاسی فلسفی اس امر کے لیئے تیار ہیں کہ اپنے پیشروؤں کے مسلمات کے برخلاف ایک حد تک سرکاری مداخلت کی حمایت کریں۔ علمی و عملی دونوں جہتوں سے اس نمایاں تغیر کی وجہ ہمارے زمانہ کے حرفتی احوال کے تغیر حالات میں پائی جاتی ہے۔ کسی سابق باب میں ہم یہ دیکھ چکے ہیں کہ نو ایجاد کلوں کے زور و قوت سے صنعت میں جب انقلاب پیدا ہوا تو اس کا اقتضایہ تھا کہ حکومت کی طرف سے تمام قیود اُٹھا لیئے جائیں اور سرمایہ و مزدوری کی آزادانہ نقل و حرکت میں جو رکاوٹیں در پیش تھیں جب وہ اس خیال کے موافق برطرف کر دی گئیں تو پیداوار کی مجموعی مقدار میں بالضرور نہایت ہی نمایاں اضافہ ہو گیا لیکن اس کے ساتھ ہی یہ بھی بیان ہو چکا ہے کہ آزادانہ مقابلہ کے دستور میں مزدوری پیشہ جماعت اور ان میں بھی خاص کر عورتوں اور بچوں کی سود و بہبود کی حالت ہر طرح قابل اعتراض ہو گئی۔ جدید صنعت و حرفت کی مزید ترقی نے اور بھی پر زور طور پر یہ عیاں کر دیا کہ اس غیر مشروط مقابلہ میں کس قدر خرابیاں مضمر ہیں۔ ان میں سے زیادہ اہم خرابیوں پر مختصر طور پر علمی نظر سے بحث کیجا سکتی ہے، اس کے بعد آگے چل کر ہم اس حقیقی قانونی طرز عمل پر بحث کریں گے جو ان حالات میں اختیار کی گئی ہے۔

فرائض حکومت کا جو نظریہ اسمتھ، رکارڈو اور دوسرے قدیم علمائے اقتصادیات نے قائم کیا تھا وہ درحقیقت ایک عالمگیر نظریہ تھا۔ اس سے یہ ظاہر کرنا مقصود تھا کہ اگر اجرت، قیمت اور تجارت انفرادی معاملت کے لیئے آزاد چھوڑ دی جائے تو ہر شخص کے مفاد ذاتی سے مجموعی مفاد عام کو نفع پہنچے گا۔ ہر شخص کو موقع ملے گا کہ حرفت کی جس شاخ میں اسے زیادہ سے زیادہ معاوضہ ملنے کی توقع ہو سکے اس میں وہ

اپنی محنت اور اپنا سرمایہ صرف کرے۔ اس طرح پر ہر قوم کو یہ موقع ملے گا کہ جس تجارت کے لیے اسے بہترین طبعی مفاد حاصل ہوں اسی کے پیدا کرنے میں وہ اپنی تمام توجہ کو مرکوز کردے، دوسری قوموں کے ساتھ بے روک ٹوک تجارت جاری رہے اور جو چیزیں وہ خود اپنے ملک میں پیدا نہیں کرسکتی دوسری قومیں وہ چیزیں اس کے لیئے مہیا کریں۔ رکارڈو کے زمانے میں انگلستان میں جو حالات شائع و ذائع تھے، ان کے لحاظ سے بین الاقوامی تعلقات کا نظریہ عام طور پر صحیح تسلیم کیا جاتا ہے۔ اس میں کوئی شک نہیں کہ اس زمانہ میں صنعت و حرفت کی تقریباً تمام ہی شاخوں میں انگلستان کو نمایاں فوقیت حاصل تھی، لیکن آزادانہ تجارت کے نظریہ کو دوسری قوموں اور دوسرے زمانہ پر عائد کرنے کی کوشش کسی طرح بھی عام طور پر مقبول نہیں ہوئی۔ سب سے پہلا اعتراض یہ ہوتا ہے کہ آزادانہ تجارت کی حکمت عملی اختیار کرنے سے ملک کے اندر خود اپنی ضروریات کے مہیا کرنے میں اور قوم کی آزادی میں کمی آجاتی ہے۔ رکارڈو کے اصول مسلمہ پر اگر حرف بہ حرف عمل کیا جائے تو اس سے یہ نتیجہ نکلتا ہے کہ کسی قوم کو اگر زراعت میں خاص آسانیاں حاصل ہوں اور صنعت و حرفت میں وہ نسبتاً کمزور ہو اور اس کی "طبعی" رفتار میں حکومت کی طرف سے کوئی مداخلت نہ ہو تو وہ مصنوعی اشیا کے لیے اپنے ہمسایوں پر اعتماد کرے گی اور خود اپنی طاقت کو زیادہ تر زراعت میں مصروف کردے گی۔ برعکس ازیں جب قوم کو صنعت و حرفت میں خاص آسانیاں حاصل ہوں اور اس کے زرعی وسائل کمزور ہوں تو اس کا میلان یہ ہوگا کہ زمین کو غیر مزروعہ چھوڑدے اور اپنی تیار کی ہوئی چیزوں کو زرعی پیداوار سے بدل کر اپنی غذا کی ضروریات کا انصرام کرے۔ یہ ظاہر ہے کہ ان صورتوں میں ہر ایک قوم کی بہبود قطعاً اس امر پر منحصر ہوگی کہ وہ اپنے خاص ضروریات کے مہیا کرنے کے لیے بے روک ٹوک تجارت جاری رکھ سکے۔ لیکن اگر رسل و رسائل میں جنگ کی وجہ سے خلل پڑجائے

خواہ یہ جنگ خود انھیں دونوں قوموں میں ہو جن میں تجارتی تعلقات ہیں یا کسی دوسرے ملک کے ساتھ ہو جائے دونوں صورتوں میں اقتصادی ہستی معرض خطر میں پڑ جائے گی تو اس طرح امن کے زمانہ میں اس کی تجارت سے اسے جو اقتصادی نفع حاصل تھا وہ حالت جنگ میں اس کی تجارتی کمزوری سے زائل ہو جائے گا۔ یہ بھی خاص طور پر مد نظر رہنا چاہیے کہ اسے صرف اسی جنگ کا خطرہ نہیں ہے جسے وہ خود برپا کرے بلکہ کسی بیرونی قوم سے جس پر کسی حد تک بھی اس کا اقتصادی انحصار ہو جنگ چھڑ جائے تو یہی صورت پیش آجائے گی۔ اس بنا پر یہ دلیل پیش کیجاتی ہے کہ ایک مناسب حد تک اقتصادی آزادی کے قائم رکھنے کے لیے سلطنت کی طرف سے مصنوعات یا زراعت کے لیے جس قسم کی حفاظت کی ضرورت ہو وہ بجا و درست ہے۔ ایڈم اسمتھ تک نے قوانین جہازرانی پر اپنی پسندیدگی کا اظہار کرتے ہوئے[۱] اس قسم کے حالات کو مد نظر رکھنے کے جواز کو تسلیم کیا ہے اور زمانۂ موجودہ کے علمائے اقتصادیات نے اس دلیل کو عام طور پر وزنی قرار دیا ہے۔ اس امر میں البتہ بہت کچھ اختلاف رائے ہے کہ کس حد تک اقتصادی آزادی کے لیے کوشش کرنا چاہیے۔ لیکن یہ امر تو بلا استثنا عام طور پر تسلیم کر لیا گیا ہے کہ سامان حرب کی تیاری کے لیے کسی سلطنت کو اپنے سے باہر کی دنیا پر ہرگز اعتماد نہ کرنا چاہیے۔

۲۔ **نظریۂ تحفظ حرفت:۔** منجملہ متعدد دلائل کے جن کے بموجب تحفظی محاصل کے لگانے پر زور دیا گیا ہے، مذکورۂ بالا دلیل صرف ایک دلیل ہے۔ امریکہ میں خصوصیت کے ساتھ مقبول دلیل وہ ہے جو "صنعت نوزائیدہ" (Infant Industry) کی دلیل کے نام سے مشہور ہے۔ دعویٰ یہ کیا جاتا ہے کہ ممکن ہے کہ کسی ملک کے وسائل و حالات ایسے ہوں کہ غیر ملکی مقابلہ سے دو بدو ہو کر کسی صنعتی سلسلے کے قائم کرنے کے ابتدائی اخراجات

---

[۱] "دولت اقوام" (Wealth of Nations) کتاب چہارم۔

حرفتی کام کرنے والے کے لئے ناقابل برداشت مشکلات پیدا کردیں لیکن
جب اس قسم کا سلسلہ ایک مرتبہ مناسب طور پر قائم ہوجائے گا تو پھر اس
سے اتنا کافی نفع ہونے لگے گا کہ وہ برابری کے ساتھ غیر ملکی مصنوعات
کے درآمد کا مقابلہ کرسکے - اس صورت میں اس امر پر زور دیا جاتا ہے کہ
حکومت درآمد پر ایک عارضی محصول لگادے تاکہ اندرون ملک کے
مصنوعات کے مستحکم ہوجانے کا امکان پیدا ہوجائے اور پھر بعد چندے
اس محصول کو برطرف کردے - اس طرح سلطنت کی مداخلت سے جو عارضی
مدد ملجائے گی اس سے قوم کو یہ موقع ملجائے گا کہ وہ حرفتی مقابلہ میں
بلند تر درجہ پر پہنچ جائے اور اپنے ملک کے طبعی وسائل سے کام لینے
کے زیادہ قابل ہوجائے - امریکہ کے علمائے معاشیات نے اس دلیل
کی خاص طور پر تائید کی ہے - اس حرفت "نوزائیدہ" کی دلیل میں
کمزور پہلو یہ ہے کہ جن ملکوں میں اس قسم کے محاصل لگائے گئے ہیں
وہاں کی زیر بحث حرفتیں اس تحفظی محصول کی جہت سے کبھی بھی طفلانہ
حالت سے آگے نہیں بڑھی ہیں اور عملاً یہ ہوا ہے کہ نہ صرف یہ محصول
برطرف نہیں کئے گئے بلکہ اور بڑھا دئے گئے ہیں -

تحفظی مداخلت کی تائید میں ایک مزید دلیل تجارت آزادانہ کے
اصول کی عالمگیر نوعیت کی بنا پر پیدا ہوتی ہے - اگر تجارت آزادانہ کی
ایک بین الاقوامی دینا تسلیم کرلی جائے تو اس طریقہ کا اثر یہ پڑے گا کہ
جن قوموں کو اچھے مواقع نہیں حاصل ہیں وہ ان قوموں کے مقابلہ میں
لیست و مفلس ہوجائیں گی جن کو اعلیٰ سے اعلیٰ وسائل اور صنعت و حرفت
کے بہترین مواقع حاصل ہیں - رکارڈو کے نظریہ میں پہلے ہی یہ فرض کرلیا
گیا ہے کہ جس قوم کے حالات جن مشاغل کے لئے سب سے زیادہ موزوں

له جان اسٹوارٹ مل کی تصنیف اصول اقتصادیات Principles of Political Economy) کتاب سوم باب ۱۷ و ۱۸ - دیکھا جائے -

ہیں وہ انھیں کاموں کو اختیار کرے گی، اس امکان کو قبول کیا جاتا ہے کہ ایک قوم ہر اعتبار سے دوسری قوم کے مقابلہ میں بدتر حالت میں ہو اور پھر بھی وہ اس کے ساتھ تجارت کو جاری رکھے کیونکہ بہترین حالات والی قوم اس امر کو ترجیح دے گی کہ وہ انھیں مشاغل میں لگی رہے جو اس کے بہترین منفاد کا باعث ہوں، پس فرض کیا جائے کہ پرتگال شراب و غلہ دونوں چیزیں مراکو کی بہ نسبت کم محنت میں پیدا کرسکتا ہے اور اس کے ساتھ یہ بھی فرض کیا جائے کہ غلہ کے پیدا کرنے کی سہولت فائقہ بہت ہی خفیف ہے اور شراب کے تیار کرنے میں بہت آسانی ہے تو اس صورت میں پرتگال کے لوگ اسی امر کو ترجیح دیں گے کہ اپنے لئے غلہ مراکو سے حاصل کریں اگرچہ وہاں اس کے پیدا کرنے میں پرتگال کی بہ نسبت زیادہ محنت و تکلیف برداشت کرنا پڑے گی، یہ محض اس وجہ سے کہ اس غلہ کے عوض میں جو مقدار شراب کی انھیں دینا پڑے گی وہ اور بھی کم محنت میں تیار ہوجائیگی۔ اس بنا پر قدیم علمائے اقتصادیات نے یہ ثابت کرنا چاہا ہے کہ جس حالت میں ایک قوم کے وسائل دوسری قوم سے ہر اعتبار سے فائق ہوں، اس حالت میں بھی دونوں قوموں میں باہمی نفع کے ساتھ تجارت قائم رہ سکتی ہے، لیکن اس دلیل میں یہ امر مسلمہ طور پر فرض کرلیا جاتا ہے کہ ہر ملک کا سرمایہ و محنت اس ملک کے حدود کے اندر ہی محدود رہے گا اور زیادہ موزوں ملک کی طرف منتقل نہ ہوجائے گا، لیکن یہ کیوں نہ فرض کیا جائے کہ آزادانہ آمدورفت اور کھلے بازاروں کے ہوتے ہوئے کم مفاد والی قوموں کا سرمایہ اور اس سے زیادہ اہم یہ ہے کہ اُن کے مزدور، ان مقامات کو منتقل ہوجائیں گے، جو صنعتی کاموں کے لئے زیادہ موزوں ہوں گے۔ یہ بھی ملحوظ رہنا چاہیئے کہ غریب تر ملکوں کا مفروضہ انجزاد خود تجارت آزادانہ کے اصول کے مخالف نہیں ہے۔ اس میں شک نہیں کہ آدمیوں اور سرمایہ کے اس طرح منتقل ہونے سے دنیا کی پیداوار کی مجموعی میزان بڑھ جائے گی اور بنی نوع انسان کی عام قوت پیداوار میں کسی قدر اضافہ بھی ہوجائیگا

مگر اس کے ساتھ یہ بھی یقینی ہے کہ جس ملک سے سرمایہ اور آدمی نکل جائیں گے اس کی مجموعی پیداوار میں اضافہ نہیں ہوگا۔ پس اب سوال یہ ہے کہ آیا اندرون ملک کی صنعت کے لئے تحفظی محصول قائم کرنے سے غریب تر ملکوں سے لوگوں کا نکل کر زیادہ دولتمند ملکوں میں جانا رک جائے گا یا نہیں۔ یہ بحث کیجا سکتی ہے کہ اس قسم کے محصول عائد کرنے کے بعد بھی سرمایہ داروں اور مزدوروں کو انفرادی طور پر اس میں زیادہ نفع نظر آئے گا کہ وہ اپنے سرمایہ اور اپنی محنت سے زیادہ موزوں ملک میں کام لیں اور ان دونوں اشیا (سرمایہ و مزدوری) کے انتقال مکانی کا میلان تحفظی مداخلت سے بالکل آزادانہ حیثیت رکھتا ہے۔ بایں ہمہ ہر ملک میں بہت سے ایسے لوگ محض دلچسپی و حب وطن کے خیالی وجوہ سے رہجائیں گے، بہت سے لوگ اس طرح سے رہجائیں گے کہ ان کے مادی وسائل پہلے ہی سے بہت کافی ہیں تحفظی طریق کے دوران میں یہ لوگ جس قدر تیار کی ہوی چیزیں استعمال کریں گے وہ لامحالہ اندرون ملک ہی میں تیار ہونگی اور اس کے لئے یہ لازمی ہوگا کہ خود سلطنت کے اندر اہل صنعت کی کافی تعداد موجود رہے۔ ان کلیات کے بموجب اس قسم کے صنعتی کام اقتصادی نقصان کے ساتھ جاری رہیں گے۔ صاحب ثروت اشخاص جو ملک میں رہیں گے ان کو اپنے صرف کی چیزوں کی قیمت اس صورت میں اس سے زیادہ دینا پڑے گی کہ وہ بیرون ملک کی درآمد پر قناعت کرتے اور اپنے وہاں کی کاروباری آبادی کو ملک سے باہر چلے جانے دیتے مگر نتیجہ یہ ہوتا ہے کہ سلطنت کے اندر اس سے زیادہ اشخاص رہجائیں گے جو اس صورت میں رہتے کہ سلطنت کی طرف سے تحفظی محصول لگا کر مداخلت نہ کیجاتی، بہر نوع یہ ظاہر ہے کہ ایسی دلیل کی موزونیت کا انحصار کسی خاص ملک کی خاص وقت کی حالت سے تعلق رکھتا ہے۔ برطانیہ عظمی کی اس وقت کی صورت حال سے بالطبع یہ خیال پیدا ہوتا ہے کہ اس باب میں اس کے حالات کو جانچنا چاہیئے۔ یہ امر بعید از قیاس نہیں ہے کہ فی الحال برطانیہ عظمی کی زرعی و صنعتی

دونوں سہولتیں ممالک متحدہ امریکہ سے کمتر درجہ پر ہیں۔ قوت متحرکہ کے لئے آبی و برقی طاقت سے کام لینے کے رواج کے یوماً فیوماً ترقی کرتے جانے سے آئندہ اس فوقیت کے اور بڑھجانے کا خیال ہوسکتا ہے۔ پس رکارڈو کے اصول مسلمہ کے موافق (اگر ہر شخص اپنے ہی نفع کا خیال کرے تو) ان حالات میں انگلستان کے مزدوری پیشہ جماعت کے لوگوں کو چاہیئے کہ وہ ممالک متحدہ میں آکر بود و باش اختیار کرلیں۔ انگلستان میں صاحب ثروت اشخاص باقی رہجائیں گے اور وہ اپنا سرمایہ امریکہ کے صنعتی کاروبار میں لگادیں گے اور اپنی ضروریات کی مختلف چیزیں اسی بّرِاعظم سے حاصل کریں گے۔ یہ صورت محض ایک فرضی صورت ہے اور ممکن ہے کہ موجودہ حالات سے بالکل ہی مختلف و مغائر واقع ہو لیکن خالص علمی نقطۂ نظر سے اتنا تو ظاہر ہوجاتا ہے کہ آزادانہ تجارت کے طریقہ کے لئے یہ لابد نہیں کہ وہ قومی عظمت و رفعت سے بھی تطابق رکھتا ہو۔ مذکورۂ بالا امر کو تسلیم کرنا اور اس کے ساتھ ہی اس دعویٰ پر بھی قائم رہنا کہ یہ طریقہ دنیا کی بہبود عام کے لئے ہمیشہ موافق ہی ہوتا ہے خواہ ایک خاص قوم کے لئے مضر کیوں نہ ہو، ایک ایسی دلیل ہے جسے بہت سے لوگ بالکل ناکافی خیال کریں گے۔

۳۔ جدید تحفظی محصول:۔ ان عام امور پر لحاظ کرکے جو اوپر بیان ہوے ہیں، زمانۂ حال کے تقریباً تمام صنعتی ممالک نے اپنے ملکی مصنوعات کو ترقی دینے کے لئے تحفظی محصولوں کے طریقہ کا جاری کرنا مناسب خیال کیا ہے۔ درحقیقت ممالک متحدہ امریکہ میں تو موجودہ نظام سلطنت کے دور کے شروع ہوتے ہی اسے ایک معقول تشکل میں اختیار کرلیا گیا تھا۔[1] انیسویں صدی کے نصف اول میں تجارت آزادانہ و تجارتِ حفاظتی کے

---

[1] شولر کی تاریخ ممالک متحدہ امریکہ (History of the United States) جلد اول اور تاسگ کی "ممالک متحدہ امریکہ کے محاصل درآمد و برآمد کی تاریخ"۔

حریف یکدیگر نظریات ایک دوسرے پر غالب آنے کے نئے جدّوجہد کرتے رہے ہیں۔ سنہ ۱۸۲۸ء میں سخت محصول درآمد کے بعد (جسے "قابل نفرت محصول" کہا گیا ہے)[1] سنہ ۱۸۴۶ء میں بہت تخفیف شدہ محصول جاری ہوا۔ یہ کارروائی بڑی حد تک اس زمانہ میں انگلستان کے اندر آزادانہ تجارت کے زور شور کے اثر کا نتیجہ تھی۔ اس کے بعد سنہ ۱۸۵۴ء میں کناڈا سے مراعات باہمی کا معاہدہ ہو جانے سے بھی محصول میں مزید تخفیف عمل میں آئی، لیکن خانہ جنگی کے بعد سے قومی حرفتوں کی حفاظت کے طریق کو تقویت حاصل ہوگئی ہے اور عملاً ہر قسم کی صنعت و حرفت پر اس کا اثر وسیع ہوگیا ہے۔ سنہ ۱۸۹۷ء میں ڈنگلی کے جاری کردہ محاصل درآمد میں صنعتی ضروریات کے لئے خام پیداوار کی بہت سی چیزیں اگرچہ محصول سے بری کردی گئی ہیں مگر تیار شدہ اشیا پر جو محصول لگایا گیا وہ بعض صورتوں میں پچاس فیصدی سے متجاوز ہوگیا۔ درحقیقت سنہ ۱۸۹۰ء اور سنہ ۱۹۰۰ء کے درمیانی زمانہ کی نسبت یہ سمجھنا چاہئے کہ اس زمانہ میں افادۂ عملی کی نظر سے نہیں بلکہ اصول کی نظر سے ممالک متحدہ کے اندر تحفظی طریقہ مقبول ہوگیا تھا۔ محصول درآمد و برآمد کی بعد کی ترمیمات میں اگرچہ مختلف محاصل میں کمی ہوئی اور کچھ محصول ساقط کئے گئے مگر اس اصول پر کوئی اثر نہیں پڑا۔ کناڈا اگرچہ برطانیۂ عظمیٰ کے لئے خاص طور پر محصول درآمد میں ایک تہائی کی تخفیف کر دیتا ہے مگر محصول درآمد کے لحاظ سے وہ اس وقت بہت بلند معیار پر پہنچا ہوا ہے۔ اس تحفظی حکمت عملی کو سنہ ۱۸۷۸ء میں کنسرویٹو (مستحفظ) فریق نے قطعی طور پر اختیار کیا اور سنہ ۱۸۹۶ء میں اپنے مخالفوں کے برسر حکومت ہونے پر انھیں وراثت میں دیتے گئے۔ شہنشاہی جرمنی نے بھی سنہ ۱۸۷۹ء کے محصول درآمد کے وقت سے تحفظی حکمت عملی اختیار کرلی اور بالخصوص سنہ ۱۹۰۲ء کی شرح محصول نے موجود الوقت محصولوں کو بہت زیادہ بڑھا دیا جس میں زرعی پیداوار بھی

[1] دیکھو۔ ایچ ڈاسن کی تصنیف جرمنی میں طریق تحفظی (Protection in Germany)

شامل ہیں۔ فرانس، اطالیہ اور برّاعظم کی دوسری سلطنتوں نے بھی تحفظی محصول کا طریقہ اختیار کرلیا ہے۔ دنیا کے صنعتی ملکوں میں صرف برطانیہ عظمیٰ ہی ایک ملک ہے جو آزادانہ تجارت کے اصول پر قائم ہے لیکن وہاں بھی اس طریق کے آئندہ قائم رہنے کے متعلق سخت اختلاف رائے پیدا ہوگیا ہے۔

۴ مقابلتی قیمتوں میں مداخلت، ٹرسٹ اور ریلوں کے متعلق توضیع قوانین:- زمانۂ سابق کی فطری آزادی کے حاوی و غالب نظریہ کے علی الرغم درآمدمال کی آزادی میں مداخلت کرنا، اس زمانہ کی قانون سازی کے میلان کی صرف ایک مثال ہے۔ ہم ابھی ابھی دیکھ چکے ہیں کہ اس طریق (فطری آزادی) کے موافق یہ امر مناسب سمجھا گیا تھا کہ قیمتوں کے تعین کے معاملہ کو بائع و مشتری کے باہم طے کرنے کے لئے آزاد چھوڑ دینا چاہئے۔ یہ فرض کرلیا گیا تھا کہ اس غیر مشروط مقابلہ کے تحت اقتدار میں ہر شئے کی قیمت اس کے تیار کرنے کے مصارف کے اندازے سے قائم ہوجائے گی۔ زیادہ سے زیادہ اقتصادی خوبی کے حاصل کرنے اور عدل معاشری کے اقتضا کو پورا کرنے کے لئے یہ ضروری معلوم ہوا کہ خرید و فروخت میں لوگوں کو بالکل بحال خود چھوڑ دیا جائے تاکہ جس طرح ان کے دل میں آئے آپس میں قیمتوں کا تصفیہ کرلیں، مگر اس کا اصل راز یہ تھا کہ اس کے ساتھ ہی یہ بھی فرض کرلیا گیا تھا کہ متعدد اشخاص جو ایک ہی شئے تیار کرتے ہیں ان میں سخت مقابلہ رہیگا، لیکن اگر ہم یہ فرض کریں کہ کسی شئے کا تمام ذخیرہ ایک ہی فروخت کنندہ کے ہاتھ میں آگیا ہے، بالفاظ دیگر اسی کو یوں کہ سکتے ہیں کہ فروخت کرنے والوں کی ایک جماعت کے ہاتھ میں آگیا ہے جو بالاتفاق کام کرتی ہے تو یہ صورت بالکل بدل جاتی ہے۔ جس صورت میں تمام قابل حصول ذخیرے پر ایک ہی شخص واحد کا قبضہ ہو وہاں فی لفسہٖ اس خیال کی کوئی وجہ نہیں کہ کیوں وہ اس شئے کو اس قیمت پر فروخت کرے

جو اس کے تیار کرنے کے مصارف کے قریب قریب ہو اور کیوں کسی اور قیمت پر نہ فروخت کرے۔ وہ بالکل آزاد ہے کہ جو قیمت چاہے طلب کرے، اسے صرف اتنا خیال کرنا ہے کہ اتنی زیادہ قیمت نہ مانگے کہ اس قیمت پر کوئی شخص اس شئے کے خریدنے پر آمادہ نہ ہو۔ جب ہم اس تحققات کی حد پر پہنچتے ہیں کہ اس صورت میں قیمتوں کا تعین کس طرح ہونا چاہئے تو ہمیں معلوم ہو جاتا ہے کہ اجارے کی قیمتوں کا قانون اس سے بالکل مختلف ہے جو آزادانہ مقابلہ کی قیمتوں پر عائد ہوتا ہے[1]۔ اجاراتی قیمت کس طرح متشخص ہوتی ہے، اس کی تشریح بطریق ذیل ہو سکتی ہے۔ ظاہر ہے کہ بائع تیاری کے مصارف سے کم قیمت میں فروخت نہیں کر سکتا کیونکہ اس کو قطعی نقصان ہوتا ہے، اس لئے اسے کسی ایسی قیمت پر فروخت کرنا پڑے گا جو تیاری کے مصارف سے کچھ زیادہ ہو لیکن یہ ظاہر ہے کہ جس قدر قیمت کم ہو گی اسی قدر فروخت شدہ اشیا کی تعداد زیادہ ہو گی، پس اس کے نفع کی مجموعی مقدار دو امور پر مبنی ہو گی، فروخت کی مجموعی تعداد اور ہر فروخت شدہ شئے کے نفع کی مقدار قیمت جس قدر بڑھتی جائے گی اسی قدر خریداروں کی تعداد گھٹتی جائے گی لیکن بظن غالب ان دونوں میں بندھا ہوا تناسب نہیں ہو گا بلکہ ایک غیر منتظم و بے اندازہ طور پر کمی بیشی ہوتی رہے گی۔ زیادتی قیمت کے نرخ میں ایک حد ازیادہ سے زیادہ نفع کی آجائے گی جہاں پہنچ کر تعداد فروخت کا ماحصل فروخت شدہ اشیا کے نفع سے ضرب کھا کر اس حد کو پہنچ جائے گا کہ اس سے زیادہ بڑھنا ممکن نہ ہو گا۔ یہ حد بعض صورتوں میں مصارف پیداوار سے بہت ہی زیادہ ہو جائیگی مثلاً روئی، شکر، تیل وغیرہ کی سی ضروریات زندگی کی چیزوں کے تمام قابل حصول ذخیرے کا کسی ایک شخص کو کامل اجارہ مل جائے تو وہ اصلی

---

[1] اجارے کی قیمتوں کے متعلق آر۔ ٹی۔ ایلی کی تصنیف اجارات و ٹرسٹ (Monopolies and Trusts) دیکھنا چاہئے۔

مصارف پیداوار سے بہت ہی زیادہ قیمت حصول کرسکتا ہے۔

انیسویں صدی کے اوائل کے اقتصادی حالات کے دور میں ان چیزوں کا جو معمولی طور پر تیار ہوتی تھیں زیادہ وسعت کے ساتھ اجارے کے طور پر کسی ایک ہی شخص کے ہاتھ میں آجانا مستبعد تھا، ان حالات میں قیمت کا جو قانون عائد ہوتا ہے اس کی نسبت اگرچہ اس زمانہ کے علمائے اقتصادیات کو اندیشہ پیدا ہوگیا تھا مگر اس وقت تک اس نے کوئی خاص اہمیت نہیں حاصل کی تھی اور نہ یہ معلوم ہوتا تھا کہ سرکاری طرز عمل پر اس کا کوئی فوری اثر پڑنے والا ہے، لیکن اب ہمارے زمانہ میں پیداوار کی معمولی چیزوں کے بھی اجارتی صورت میں آجانے کا امکان حرفتی صورت معاملات کا ایک اہم جزو بن گیا ہے۔ اس صورت کے پیدا ہونے میں مختلف اسباب نے عمل کیا ہے۔ کلوں سے کام لینے کی روزافزوں ترقی حرفتی کاموں کے ابتدائی اجزا کے اخراجات کو برابر بڑھاتی جاتی ہے، مشترک ذخیرہ (Joint Stock) کے ساتھ کام کرنے کے اصول کے ارتقا نے اس امر کو ممکن کردیا ہے کہ بہت ہی بڑے پیمانہ پر پیداوار کا کام انجام دیا جائے اور اس کا نتیجہ یہ ہو کہ ہر تیار شدہ شئے کا خرچ بہت بڑی حد تک گھٹ جائے، اس سے چھوٹے چھوٹے کام کرنے والوں کے لئے بہت ہی دشوار ہوگیا ہے کہ وہ بڑی بڑی حرفتی انجمنوں کا مقابلہ کرسکیں اور اسی سے حرفتی دنیا میں یہ میلان پیدا ہوگیا ہے کہ ایک ہی قسم کے تمام کاروبار کو عام انتظام کے تحت میں مجتمع و متفق کرلیا جائے۔ جب یہ انضمام اس حد کو پہنچ جائے کہ کسی خاص قسم کی چیزوں کی تمام پیداوار پر حاوی ہوجائے یا کم از کم اس پر غالب آجائے تو پھر قیمتوں کا مقابلہ سے قائم ہونے کا اصول عائد نہیں ہوتا اور اجاراتی قیمت کا قانون اپنا عمل کرنے لگتا ہے۔ اس صورت حال کو روکنے کے لئے ازمنۂ جدیدہ کی حکومتوں نے اسے مناسب سمجھا ہے کہ بعض صورتوں میں وہ اپنے قانونی اختیار سے کام لیں۔ یہ صورت

خصوصیت کے ساتھ ممالک متحدہ امریکہ میں پیش آئی ہے جہاں حرفتی انضمام واتفاق کا عملدرآمد نہایت تیزی کے ساتھ ہوا ہے اور نہایت ہی سخت اندیشۂ عام پیدا ہو گیا ہے۔ سنہ ۱۸۹۰ء کی متحدہ حکومت نے ٹرسٹ کے خلاف ایک قانون نافذ کیا ہے (جو قانون شرمین کے نام سے مشہور ہے) اس میں منفقیت کے مختلف ممالک کے درمیان تجارت کے کسی طرح روکنے کے لئے کوئی معاہدہ یا اتفاق قائم کرنے کو ناجائز قرار دیا ہے اور ان مختلف ریاستوں کے درمیان تجارت کے کسی جزو پر اجارہ کی قبضہ کرنے کو بھی ممنوع ٹھیرایا ہے۔ عدالتوں نے اس قانون کی جو تاویل کی ہے اس سے اس قانون میں اور تقویت مزید پیدا ہو گئی ہے۔ سنہ ۱۸۹۷ء میں ریاستوں کی باہمی تجارت کے معاملہ میں ریلوں کے آپس کے معاہدات کے متعلق اس کا اطلاق ہوا۔ سنہ ۱۹۰۴ء میں (دستاویزات شمالی کے مقدمہ میں) انضمام تخصیہ کی بعض شکلوں کے امتناع کے متعلق اور سنہ ۱۹۰۸ء میں اتحاد مزدوران کے حکم دادہ مقاطعہ کے بابت اس کا عملدرآمد ہوا۔[1] ممالک متحدہ کی ریاستوں میں سے اکثر ریاستوں نے ٹرسٹ کے خلاف قانون نافذ کر دیا ہے۔ کہیں یہ قوانین نظام سلطنت میں داخل ہو گئے ہیں کہیں عام ضابطہ کی صورت میں ہیں لیکن اس قسم کے قوانین کا ایک بڑا حصہ عدالتوں میں ناجائز قرار دیا گیا ہے یا مختلف قسم کے لطائف الحیل سے اسے بیکار بنا دیا ہے۔[2]

قیمتوں کے متعلق جدید سلطنتوں کی مداخلت کی ایک خاص صورت ریلوں کے شرح کرایہ سے متعلقہ قوانین میں نظر آتی ہے۔ یہ کرایہ در حقیقت قیمت ہی ہیں جو آدمیوں اور اسباب کے پہنچانے کے لئے وصول کئے جاتے ہیں۔

---

[1] الیوبرٹ کمبل کی تصنیف "ممالک متحدہ امریکہ کی قومی حکومت" (The National Government of the United States) صفحات ۵۰۸-۵۱۰ دیکھنا چاہئے۔

[2] ٹرسٹ کے خلاف قوانین کے لئے ممالک متحدہ امریکہ کی حرفتی کمیشن کی رپورٹ جلد دوم Report of the U. S, Industrial Commission دیکھنا چاہئے۔

لیکن بہ ادنیٰ تامل یہ واضح ہو جائے گا کہ ریلوں کی شرح اور بہت سی قیمتوں سے ایک نہایت ہی خاص طریق پر مختلف ہے۔ ہم دیکھ چکے ہیں کہ معمولی چیزوں کی تیاری اگر آزادانہ مقابلہ کے تحت میں ہو تو ان کی فروخت کی قیمت بالاوسط ان کے مصارف تیاری کے قریب ہی قریب ہوگی، یہاں تک کہ اگر ایک ہی فروخت کنندہ کو اجارہ بھی ملجائے تو بھی اسے مصارف تیاری سے کم قیمت پر فروخت کرنے سے کچھ حاصل نہیں لیکن مسافروں کے اور اسباب کے کسی خاص مقام تک پہنچانے میں ریلیں جو خدمت انجام دیتی ہیں وہ "مصارف پیداوار" کے لحاظ سے ایک بالکل ہی جداگانہ نوعیت رکھتی ہے اور اس کے لئے جو قیمت طلب کیجاتی ہے ان دونوں میں بہت ہی مختلف نسبت ہے۔ سب سے پہلے تو ہم یہ دیکھتے ہیں کہ کسی ایک شئے کے کسی جگہ پر منتقل کرنے کے لئے بہت ہی کم بلکہ تقریباً کچھ بھی خرچ نہیں کرنا پڑتا۔ فرض کیجئے کہ ایک ریل دو اسٹیشنوں کے درمیان جن کا فاصلہ دس میل ہے آتی جاتی ہے تو اس پر آٹے کے ایک بورے کے بھیج دینے کا خرچ (یعنے وہ زائد خرچ جو حقیقۃً اس خاص بار کی وجہ سے عائد ہوگا) صرف اس کے اٹھانے اور رکھنے کی دو تین منٹ کی مزدوری ہے اور اس زائد وزن کی وجہ سے گاڑی چلانے میں جو مزید کوئلہ خرچ ہوگا وہ اتنی خفیف مقدار میں ہوگا کہ اس کا اندازہ کرنا بھی مشکل ہے۔ دوسرے یہ بھی ملحوظ رکھنا چاہئے کہ دس میل اور سو میل کے فاصلہ کا خرچ عملی طور پر ایک ہوگا کیونکہ چیز کے اٹھانے رکھنے کا خرچ تو ایک ہی ہوگا، رہے دوسرے اخراجات سو وہ بے انتہا خفیف ہیں، لیکن ایک خرچ خود گاڑی کے چلانے کا ہے (جس میں کوئلہ، مزدوری وغیرہ داخل ہیں) یہ امر صاف ظاہر ہے کہ مسافروں اور اسباب کے پہنچانے کے لئے جو قیمت لیجاتی ہے، اس سے اس خرچ کو پورا ہونا چاہئے ورنہ گاڑی کے چلانے میں نقصان ہوگا۔ مگر (خواہش طبعی، معدلت وغیرہ خیالات سے علٰحدہ ہو کر محض اقتصادی حیثیت سے) کوئی وجہ

اس کی نہیں ہے کہ یہ محصول مختلف اسباب پر ایک ہی تناسب سے کیوں لگایا جائے، مثلاً فرض کیجئے کہ روئی کی تجارت ایسی حالت میں ہے کہ ریلیں اگر زیادہ محصول بھی لگائیں جب بھی روئی کی روانگی ضرور ہوگی، اور آٹے کا بازار ایسا ہے کہ نہایت ہی کم شرح اگر نہ رکھی جائے تو اس کی روانگی بالکل رک جائے گی، تو صاف ظاہر ہے کہ ریلوں کے لئے یہی مفید ہے کہ وہ ایک شئے پر زیادہ محصول لگائیں اور دوسری پر کم، بالفاظ دیگر یہ کہ ان شرحوں میں سے ہر ایک، ایک طور پر اجارتی قیمت ہوگی، قیمت کا حصر صرف اس پر ہوگا کہ کس حد پر پہنچ کر روانگی مال کی تعداد گھٹنے لگتی ہے، اس خاص گاڑی کے چلانے کے اخراجات کے علاوہ اور مستقل و دائمی اخراجات بھی برداشت کرنا ہیں یعنے ابتداً ریلوں کے بنانے میں جو صرف ہو اس کا سود اور ریل کی سڑک اور اسٹیشن کے درست رکھنے کے مصارف وغیرہ۔ لیکن اس کی کوئی وجہ نہیں کہ یہ اخراجات تمام چلنے والی گاڑیوں اور تمام کاموں پر ایک ہی تناسب سے اور مساوی طور پر عائد کئے جائیں، بیشک ہر ایک گاڑی اور ہر ایک مال کو وہ خرچ دینا چاہئے جو اس کی وجہ سے براہ راست عائد ہوتا ہے، لیکن اس طرح کی بہت ہی پست شرح کے بعد ہر حال میں مناسب یہی ہے کہ جہاں زیادہ نہ مل سکے تو تھوڑے معاوضہ پر کام کو جاری رکھا جائے۔ اس لئے ریلوں کی شرح کے عملی طور پر متعین کرنے میں یہ امر بالکل خارج از بحث ہے کہ مجموعی مصارف کو تناسب کے ساتھ سب پر عائد کیا جائے۔ ہر ایک خدمت کی قیمت وہ ہوگی "جس سے روانگی کا کام چل سکے"، نہ یہ کہ اس روانگی میں جو کچھ خرچ ہوا ہو۔

پس نتیجہ یہ ہوگا کہ ریلیں جو مختلف محصول لگائیں گی وہ صاف وصریحی طور پر مصارف کے تناسب سے مختلف ہوگا۔ یہ بھی ہوسکتا ہے کہ کسی خاص شئے کو زیادہ دور لیجانے کی بہ نسبت تھوڑی دور لیجانے کے لئے زیادہ محصول لگایا جائے، اگرچہ پہلی نظر میں یہ امر قیاس وعدل دونوں کے خلاف معلوم ہوتا ہے مگر وہ ان اصولوں کے بالکل موافق ہے جنھیں ہم نے ابھی ابھی

قائم کیا ہے کہ مال کے پانچسومیل تک لیجانے کے لئے کسی ریلوے کو اپنی مخالف مقابلہ کرنے والی ریلوں سے یا بحری راستہ سے مقابلہ پڑے اور اپنے مال پر وہ بہت ہی پست شرح قبول کرلے، لیکن اس کے ساتھ ہی بہت ممکن ہے کہ اس پانچسومیل سے سومیل میں نہ کسی دوسری ریل کا مقابلہ ہو اور نہ دریا کی طرف سے آمد و رفت ممکن ہو، پس اس حصہ پر جو شہر واقع ہونگے وہ جس "محصول کو برداشت کریں گے" وہ بنظر غالب اس سے زیادہ ہونگے جو پورے پانچسومیل کی مسافت کے لئے زیادہ سے زیادہ عائد کئے جائیں گے۔[1]

ریلوں کے اقتصادی حالات میں ایک اور مزید خصوصیت یہ ہے کہ ان میں پر زور و دیرپا مقابلہ کا عملدرآمد ناممکن ہے۔ جب سخت مقابلہ کی صورت پیش آجاتی ہے تو ریلوں کا میلان یہ ہوتا ہے کہ شرح کرایہ اس حد تک گھٹا دیں کہ اس سے فرداً فرداً گاڑی کے چلانے کا واقعی خرچ تو نکل آئے مگر مستقل سود اور ریل کے عملہ کے خرچ کا لحاظ نہ کیا جائے۔ اس صورت حالات میں ایک مفلس ریلوے (خاص کر جس کی سود کی رقمیں پہلے ہی سے بقایا میں پڑی ہوئی ہوں)، یا اس سے بھی بڑھ کر یہ کہ وہ مہتمم اول کے ہاتھ میں ہو، ایک اچھی حالت کی ریلوے کی بہ نسبت زیادہ سخت رقیب ثابت ہوتی ہے کیونکہ وہ لااوبالیانہ طور پر مہلک حد تک اپنی شرح کو گھٹا سکتی ہے۔ پس عملاً ریلوں کو ہمیشہ مجبور ہونا پڑتا ہے کہ وہ اپنی شرحوں کے متعلق علانیہ یا خفیہ طور پر باہم اتفاق کرلیں۔ عام قوم کے نقطۂ نظر سے اس قسم کی معاملت بہت کچھ اسی کے مشابہ معلوم ہوتی ہے کہ ریلوں نے اپنے نفع کی خاطر قوم کی جیب سے روپیہ کھینچنے پر باہم اتفاق کرلیا ہے۔

پس اس طرح پر ترقی یافتہ دنیا میں ریلوں کو جو ممتاز حیثیت حاصل ہے اس نے زمانہ جدید کی تمام حکومتوں کو اس امر پر مائل کردیا ہے کہ وہ ان کو خاص قواعد کے تابع کریں اور ان کے

---

[1] ریلوں کی شرحوں کے سوال کے متعلق جانسن کی تصنیف "امریکی ریلوں کی نقل و حرکت" (American Railway Transportation) ۱۹۰۳ء دیکھنا چاہئے۔

باب میں عدم مداخلت کے اصول کو کلیتہً ترک کردیں۔ بعض صورتوں میں جیسا کہ پرشیا، آسٹریا، ہنگری اور دولت عامہ آسٹریلیا کی ریاستوں وغیرہ میں ہے سلطنتیں خود ریلوں کی مالک ہوگئی ہیں اور اس کا کل کام انھیں کے ہاتھ میں ہے۔ فرانس میں شخصی کمپنیوں کو ایک محدود زمانہ کے لئے فرمان دئے جاتے ہیں اس زمانہ کے گزر جانے کے بعد ریلیں سلطنت کی ملک ہوجاتی ہیں۔ اس ملک کی بڑی بڑی ریلیں (یعنی ۲۵۰۰۰ میل کے مجموعہ میں سے ۲۰۵۰۰ میل) ۱۹۵۰ء و ۱۹۶۰ء کے درمیان قومی ملک ہوجائیں گی۔ لیکن ریلیں جب تک شخصی ہاتھوں میں ہیں اس وقت تک بھی سلطنت سے ان کا عام تعلق معمولی کاروباری مشاغل سے مختلف ہے۔ ابتدائی مستقل مصارف کا ایک بہت بڑا حصہ فرانسیسی حکومت نے ادا کیا تھا۔ حکومت نے ایک معینہ شرح نفع کی ادائی کی بھی ذمہ داری کی تھی۔ اس کے معاوضہ میں شرح کرایہ خود حکومت مقرر کرتی ہے اور ڈاک، فوج، قیدیوں وغیرہ کی نقل وحرکت مفت ہوتی ہے۔ ممالک متحدہ میں ریلیں اگرچہ شخصی ہاتھوں میں چھوڑدی گئی ہیں مگر متفقی اور ریاستی حکومتوں کی جانب سے ان پر خاص قانونی نگرانی ہوتی ہے۔ ۱۸۸۷ء کے بین الریاستی قانون تجارت میں ایک دفعہ یہ رکھی گئی ہے کہ مختلف ریاستوں کے درمیان تجارت پر جو محصول لگائے جائیں ان میں کوئی ریلوے کمپنی ناواجب طور پر خاص اشخاص یا خاص مقامات کے لئے کوئی رعایت نہ رکھے۔ اسی قانون میں ریلوں کے لئے یہ بھی ممنوع قرار دیا گیا ہے کہ ایک ہی لائن پر زیادہ فاصلہ کی بہ نسبت کم فاصلہ کے لئے زیادہ محصول لیا جائے اور ریلوں کی آمدنی آپس میں ملاکر تقسیم کرنے کو بھی ناجائز قرار دیا ہے۔ اسی قانون میں یہ بھی قرار دیا ہے کہ پانچ ارکان کا ایک کمیشن ریاستوں کے باہمی تجارتی تعلقات کے لئے قائم کیا جائے اور ارکان کا تقرر رئیس جمہوریہ ممالک متحدہ کے ہاتھ میں ہو۔ اس جماعت کا فرض یہ ہے کہ وہ اس قانون کے نفاذ وعملدرآمد کی نگرانی کرے اگرچہ اسے یہ اختیار نہیں حاصل ہے کہ

اس کے شرائط کی خلاف ورزی پر بطور خود کوئی سزا دے سکے یا اپنے طور پر شرح کرایہ مقرر کر سکے۔ سنہ ۱۹۰۶ء کے ایک قانون نے کمیشن کو شرحوں کے مقرر کرنے کا بھی اختیار دے دیا ہے۔ ٹرسٹ کے خلاف سنہ ۱۸۹۰ء والے متعلقہ قانون کے دفعات ریلوں کے اتفاق باہمی کی ان مختلف صورتوں کے خلاف بھی عائد کئے گئے ہیں جن سے یہ خیال ہوتا تھا کہ مختلف ریاستوں کے درمیان تجارت میں رکاوٹ پیدا ہوتی ہے۔ اس قومی وضع قانون کے علاوہ بہت سی ریاستوں نے بھی ایسے قوانین نافذ کئے ہیں جو محصول مال اور مسافروں کی شرح کرایہ میں امتیازات کے روکنے والے اور نامناسب اتفاق باہمی میں مانع ہیں۔ بیشتر ریاستوں میں ریلوں کے کمیشن بھی قائم ہو گئے ہیں، بعض جگھوں پر تو ان کے فرائض صرف مشورہ دینے اور شمار و اعداد کے جمع کرنے تک محدود ہیں، بعض جگھوں میں انھیں شرح کرایہ کے مقرر کرنے اور ان کو عمل میں لانے کے تہدیدی اختیارات بھی حاصل ہیں[1]۔ جنگ کے زمانہ میں ممالک متحدہ کی ریلیں براہ راست حکومت کے زیر انتظام لیلی گئی تھیں۔ سلطنت متحدہ برطانیہ میں بھی ریلوں کے کاموں کی نگرانی کے لئے ایک کمیشن مقرر ہے جو سنہ ۱۸۷۳ء میں قائم ہوا تھا اور سنہ ۱۸۸۸ء میں قانون پارلیمنٹ کی رو سے مستقل کر دیا گیا۔ ہر ایک ریلوے کا انتہائی شرح کرایہ بورڈ آف ٹریڈ (مجلس تجارت) کی منظوری کے تابع ہے۔ متعدد ریلوں کی آمدنیوں کو یکجا کر کے تقسیم کرنے کی ممانعت نہیں ہے مگر امتیاز قائم کرنا قانون کے خلاف ہے۔ بزمان جنگ ریلوں کا حکومت کے انتظام میں آجانا انھیں اصولوں پر مبنی تھا جو ممالک متحدہ امریکہ میں اختیار کئے گئے تھے۔

۵۔ کام کرنے والے طبقہ کی طرف سے حکومت کی مداخلت۔

---

[1] ممالک متحدہ کی عدالت عالیہ نے یہ طے کر دیا ہے کہ اس قسم کا اختیار یعنے خود کمیشن کا شرح ”محصول کا مقرر کرنا“ عدالتوں کی نظر ثانی کے تابع ہونا چاہئے۔

کارخانہ کے قوانین۔ سرکاری بیمہ و وظائف:۔ زمانۂ جدید کی حکومتوں کا طریقہ متعدد اعتبار سے اب غیر مشروط انفرادیت کا نہیں رہا ہے۔ معاشرتی استحکام اور قوم کے مزدوری پیشہ وغریب تر افراد کے متعلق مجموعی معاشرتی فرائض کا خیال عام طور پر مسلم سمجھا جانے لگا ہے اور ہمارے زمانہ کے وضع قانون پر اس کا زبردست و نمایاں اثر پڑا ہے۔ انگلستان میں کارخانوں کے متعلق جو ابتدائی قوانین نافذ ہوئے تھے (جن کا حوالہ پہلے دیا جا چکا ہے) ان کی تقلید تمام بڑے بڑے حرفتی ملکوں میں ہو چکی ہے اور بہت شرح و بسط سے ان کا مجموعۂ ضوابط مرتب ہو گیا ہے جس کا مقصود یہ ہے کہ مزدوری کرنے والوں کو بے روک ٹوک مقابلہ کی سختی سے محفوظ رکھا جائے۔ ممالک متحدہ امریکہ میں اس قسم کی قانون سازی کا تعلق ریاستوں سے ہے نہ کہ متفقیت سے۔ اس اتحاد میں اب بھی بہت سی ریاستیں ایسی ہیں جن میں کارخانہ وار حرفت نے بہت ہی کم نشوونما حاصل کی ہے اور وہاں تحفظی قوانین نافذ نہیں ہوئے ہیں۔ لیکن میساچوسٹس، نیویارک، پینسلونیا، اوہایو، انڈیانا، الینائس اور تمام بڑی بڑی صنعتی ریاستوں میں کارخانوں کے متعلق نہایت حاوی و وسیع الاثر قوانین تیار کئے گئے ہیں۔ اور اب کم و بیش تمام ملک میں ان کی مثال کی تقلید کی جا رہی ہے۔ ان ریاستوں کے قوانین کارخانہ، اس امر کو ممنوع قرار دیتے ہیں کہ کام کرنے والوں سے ایسی حالتوں میں کام لیا جائے جو صحت و زندگی کے لئے مہلک ہو۔ ان میں آگ سے بچنے، آتش گیر مادوں کے اڑ جانے کو روکنے، کلوں کے گرد احاطہ بنانے، ہوا کی آمد و رفت وغیرہ کے متعلق دفعات موجود ہیں اور یہ بھی انتظام ہے کہ ان قوانین کے عملدرآمد کی نگرانی کے لئے انسپکٹر (ناظر) مقرر کئے جائیں۔ عورتوں اور نوعمر لڑکوں کے لئے کام کا وقت بھی قانوناً معین کر دیا گیا ہے۔ تمام صنعتی ریاستوں نے (ہر دو صنف کے) نوعمروں سے بہت زیادہ وقت تک کام لینے کے خلاف قانون نافذ کر دیا ہے اور بچوں سے کارخانوں میں کام لینے کو قطعاً ممنوع قرار دیا ہے۔ میساچوسٹس،

نیویارک اور دوسری متعدد ریاستوں میں کم از کم چودہ برس کی عمر کے لڑکوں کو کام پر لگانے کی اجازت ہے۔ دوسری ریاستوں میں اس سے کم عمر سے بھی کام لینا جائز ہے۔ انگلستان میں ۱۹۰۱ء کے عام تر قانون کارخانہ کے تحت میں معاہدہ کی حرفتی آزادی پر اسی قسم کے قیود عائد کر دیئے گئے ہیں کام کی حالتوں، اور عورتوں، نوعمروں اور بچوں سے کام لینے کے جائز اوقات دونوں امور کو قانونی مداخلت کے تحت میں کر دیا گیا ہے۔ ایک ایسا ہی وسیع الاثر قانون کارخانہ جرمنی کی شہنشاہی حکومت نے ۱۸۹۱ء میں منظور کر لیا تھا۔ جنگ عظیم سے پیشتر برطانیہ عظمیٰ اور ممالک متحدہ دونوں میں سے کسی جگہ بھی یہ کوشش نہیں کی گئی کہ بالغ مرد مزدوروں کے کام کا وقت قانوناً محدود کیا جائے مگر اب اس وقت عام طور پر کام کے گھنٹوں کے قانوناً مقرر ہو جانے کے متعلق قریب ہے کہ قانون بن جائے۔ اب یہ معاملہ اصول کے بجائے زیادہ تر سہولت کار کا معاملہ بن گیا ہے۔

اس وقت کی ترقی کردہ رائے کا عام رجحان ۱۹۱۹ء کے معاہدۂ صلح کے ”دفعات مزدوری“ میں نظر آسکتا ہے، ابتدائی دفعات کی تمہید میں یہ کہا گیا ہے کہ ”جمعیت اقوام کا مطمح نظر عالمگیر امن کا قائم کرنا ہے اور اس طرح کا امن صرف اسی صورت میں قائم ہو سکتا ہے جب اس کی بنا معاشری عدل پر ہو“ آگے چل کر یہ اعلان کیا گیا ہے کہ مزدوری کی صورت حالات میں قوم کے ایک بڑے حصہ کے لئے اس قدر ناانصافی سختی و افلاس موجود ہے کہ اس سے اس قدر وسیع بےچینی پیدا ہو جاتی ہے کہ دنیا کے امن و یکجہتی کو خطرہ لاحق ہو جاتا ہے۔ ان حالات کی اصلاح و ترقی کی اشد ضرورت ہے، از انجملہ یہ کہ کام کے گھنٹوں کا انضباط ہو جائے جس میں کام کا انتہائی دن اور ہفتہ بھی مقرر کر دیا جائے۔ مزدوری مہیا کرنے کے ضوابط مقرر ہو جائیں بےشغلی کی روک ہو جائے، بسر اوقات کے لئے مناسب اجرت کے مہیا کرنے کا

انتظام ہو، کام کرنے والوں کو مرض و علالت اور ایسے صدمات سے جو ان کے کام کی وجہ سے حادث ہوں محفوظ رکھا جائے، بچوں، نوعمر لڑکے لڑکیوں اور عورتوں کی حفاظت کی جائے۔ پیرانہ سالی اور صدمات کے لئے سامان کیا جائے، مزدور جب خود اپنے ملک سے باہر دوسرے ممالک میں کام کرتے ہوں تو ان کے اغراض و مقاصد کی حفاظت ہو، آزادی اتحاد کے اصول کو تسلیم کیا جائے، پیشہ و صنعت کی تعلیم اور دوسرے معاملات کا انتظام کیا جائے۔" مابعد کی ایک دفعہ (۴۲۷) میں یہ ظاہر کیا گیا ہے کہ "جن جگہوں میں اب تک ایسا نہیں ہوا ہے وہاں آٹھ گھنٹے کا دن یا اڑتالیس گھنٹہ کے ہفتہ کا معیار قائم کرنے کی کوشش کیجائے۔

کام کرنے والے طبقہ کے متعلق سلطنت کی تغیر یافتہ روش کا اظہار لازمی بیمہ اور وظیفۂ پیرانہ سالی کے طریقوں سے بھی ہوتا ہے، جن کا رواج بر اعظم یورپ کے متعدد ملکوں میں اور آسٹریلیا کی بعض نوآبادیوں میں ہو گیا ہے۔ زیادہ وسیع پیمانہ پر یہ طریقہ سب سے پہلے جرمنی میں اختیار کیا گیا۔ ۱۵؍جون ۱۸۸۳ء کے شہنشاہی قانون کی رو سے ان تمام کام کرنے والوں کے لئے جنکی مزدوری ۴۷۶ ڈالر (تقریباً ڈیڑھ ہزار روپیہ) سالانہ سے زیادہ نہ ہو، بیماری کا بیمہ لازمی ہو گیا، اس بیمہ کے اخراجات کام کرنے والوں اور کام لینے والوں دونوں پر مشترکاً عائد ہوتے تھے، اوّل الذکر کو دو تہائی اور موخر الذکر کو ایک تہائی دینا پڑتا تھا۔ ۶؍جولائی ۱۸۸۴ء کا اسی قسم کا قانون حادثات کے لئے بھی بیمہ کو لازمی قرار دیتا ہے، ان دونوں صورتوں میں حکومت خود کچھ نہیں دیتی تھی، لیکن پیرانہ سالی کے لازمی وظیفہ کی مد میں جو ۱۸۸۹ء کے قانون کی رو سے قائم ہوا ہے، حکومت ہر ایک وظیفہ میں ۱۱۰۹۰ ڈالر (تقریباً ۳۵ روپیہ) سالانہ اس رقم کے علاوہ اور اس سے زائد دیتی ہے جو کام کرنے والوں اور کام لینے والوں کے رقوم سے جمع ہوں۔ فرانس و آسٹریا نے حادثات کے لئے لازمی سرکاری بیمہ جاری کر دیا ہے (بلکہ آسٹریا میں بیماری کے لئے بھی بیمہ رائج ہو گیا ہے) اور اطالیہ میں ۱۸۹۹ء کے قانون کے بموجب پیرانہ سالی اور کام سے ناقابل ہو جانے والوں کے لئے سرکاری بیمہ قائم ہو گیا ہے۔ نیوزیلینڈ کی نوآبادی نے ۱۸۹۸ء کے قانون کی رو سے

وظائف پیرانہ سالی کا ایک طریقہ جاری کیا ہے کہ زیادہ سے زیادہ ۸ اپونڈ (۲۷۰ روپیہ) کا وظیفہ ایک شخص کو مل سکتا ہے، یہ کل رقم حکومت دیگی اس کے لئے وظیفہ پانے والے سے کوئی رقم وصول نہیں کیجائے گی، اس وظیفہ کے مستحق پینسٹھ برس کی عمر کے وہ لوگ ہونگے جو اس نو آبادی میں پینتیس برس رہ چکے ہوں جن لوگوں کی آمدنی کا کوئی اور ذریعہ ہو وہ اس وظیفہ کے مستحق نہیں ہیں، البتہ ان کی آمدنی رقم وظیفہ سے جس قدر کم ہو اسقدر پا سکتے ہیں وظائف پیرانہ سالی کا اس قسم کا طریقہ انگلستان میں بھی ۱۹۰۸ء و ۱۹۱۱ء کے قوانین کی رو سے اختیار کیا گیا۔ ان قوانین کے بموجب ستر برس سے زائد عمر کے تمام اہل حاجت کو زیادہ سے زیادہ پانچ شلنگ ہفتہ وار وظیفہ مل سکتا ہے، اور اس میں انھیں خود کوئی رقم پہلے سے نہیں دینا پڑتی۔ اس کے بعد ۱۹۱۱ء میں قومی بیمہ کا قانون وضع ہوا، جس میں حادثہ و علالت کے بیمہ کے لئے ایک عام اصول اختیار کیا گیا تھا اور اس میں رقم بطور شرکت کے دینا پڑتی ہے۔

نہایت ہی اعلیٰ انفرادیوں تک نے بھی یہ تسلیم کر لیا ہے کہ اپنے فرض اولیں کے طور پر اہل ملک کی جس قسم کی حفاظت سلطنت پر عائد ہوتی ہے اس میں محض جسمانی زیادتی اور جبری قزاقی ہی سے بچانا داخل نہیں ہے بلکہ بالواسطہ حفاظت بھی سلطنت کے مناسب حدود عمل میں تسلیم کی گئی ہے جس کا مقصود دغا و فریب یا دیدہ و دانستہ غفلت سے بچانا ہو لیکن انیسویں صدی کے دوران میں بالواسطہ حفاظتی طریق کے قوانین کے دائرہ میں بیحد وسعت ہو گئی ہے۔ اس ضمن میں اس قسم کی مشہور و معروف پیش افتادہ مثالیں جیسے غذاؤں میں آمیزش کے قوانین، دخانی کشتیوں اور عمارتوں کے معائنہ کے قوانین، انجنیروں اور دوا فروشوں وغیرہ کو سندوں کا دینا فوراً خیال کے سامنے آجاتی ہیں۔ لیکن منشیات کے بنانے اور بیچنے کی روک، علانیہ قمار بازی کی بندش وغیرہ کے متعلق امتناعی قوانین وغیرہ قانون سازی کے جس اصول کو ظاہر کرتے ہیں ان میں

صرف ایک قدم آگے بڑھا دیا گیا ہے۔ اصل یہ ہے کہ عملی طور پر تحفظی قانون (جس کا منشا یہ ہو کہ افراد کو خارجی گزند سے محفوظ رکھا جائے اور خود اسے دوسروں کو نقصان پہنچانے سے روکا جائے) اور مربیانہ قانون میں (جس کا مقصد لوگوں کو خود ان کے نفع کے لئے عملی کام کرنے پر مجبور کرنا ہے) کوئی قطعی خط تفریق کھینچ دینا بہت ہی دشوار ہے۔ اس باب میں زمانہ حالیہ کی بیشتر حکومتوں کا انداز صاف طور پر معین نہیں ہوا ہے لیکن زمانۂ جدید کے قوانین کا ایک بہت بڑا حصہ ایسا ہے جو عملاً مربیانہ طرز کا ہے۔

۴۔ **بلدی نگرانی:۔** زمانۂ جدیدہ کی بلدی نگرانی کے نتیجہ عمل میں حکومت کی طرف سے جو سرگرم کارروائی ہو رہی ہے اس کی بڑھتی ہوئی وسعت کا بھی آخر میں کچھ ذکر کر دینا بے محل نہ ہوگا۔ موجودہ حالات میں شہروں اور قصبوں میں پانی اور روشنی کا مہیا کرنا اور مختلف مضافات بلدیہ کے درمیان ذرائع آمد و رفت کا اجرا، ٹیلیفون کا سلسلہ وغیرہ اپنی نوعیت میں خاص مسائل ہیں۔ ایک بڑی حد تک ان کاموں کی نوعیت اجارے کی ہے، ان کا ایک ہی انتظام کے تحت میں ہونا ضروری ہے اور مختلف رقیب یکدگر کارکن قوم کے لئے ان کاموں کو انجام نہیں دے سکتے اور اگر ایسا کیا جائے تو اس میں اقتصادی نقصان تو ضرور ہی ہوگا علیحدہ علیحدہ ٹیلیفون کے سلسلے، علیحدہ علیحدہ گیس اور پانی کی کمپنیاں (جن کے نل برابر برابر جاری ہوں)، ایک ہی سڑک پر علیحدہ علیحدہ گاڑیوں کی پٹریاں صریحاً ناقابل عمل ہیں۔ لیکن اس کے ساتھ ہی جہاں یہ کام بے روک ٹوک شخصی ہاتھوں میں دیدئے جاتے ہیں وہاں اجاراتی قیمت کا اصول (جیسا کہ اوپر بیان ہو چکا ہے) شائع ہو جاتا ہے اور عام باشندگان کو اس سے نقصان پہنچتا ہے۔ اس لئے یہ ضروری ہے کہ یا تو حکام سرکاری خود ان کاموں کو قوم کے لئے براہ راست انجام دیں، یا اگر کسی کمپنی کو اجارے کے حقوق عطا کریں تو اس کے ساتھ قیمتوں کے لئے خاص قواعد بھی معین کر دیں مگر بلدی ملکیت کی موجودہ وسعت کے متعلق طالبعلم کو اس مضمون کی خاص

کتابوں کی طرف رجوع کرنے کی صلاح دینا چاہیئے اس باب میں جو حوالے دئے گئے ہیں ان سے صرف اتنا ظاہر کرنا مقصود ہے کہ سلطنت کی مداخلت و نگرانی کے حدود کس درجہ وسعت پذیر ہو گئے ہیں اور یہ دور حاضرہ کی خاص خصوصیت ہے[1]

قابل مطالعہ کتابیں

بی، لیروا بولیو سلطنت جدیدہ (.The Modern State) کتاب اوّل ودوم (ترجمہ ۱۸۹۱ء)

جے، ہابس - سرمایہ داری حالیہ کا ارتقا (Evolution of Modern Capitalism.) باب سوم، چہارم و پنجم -

جے - ڈبلیو جنکس، مسئلۂ ٹرسٹ (۱۹۰۱ء) (.The Trust Problem) باب چہارم، دہم و یازدہم -

ای - جانسن - امریکی ریلوے نقل وحرکت (۱۹۰۳ء) (American Railway Transportation.) باب بست و نہم -

اسناد مزید

ای، فون ہالے - ٹرسٹ (۱۹۰۰ء) (.Trusts)

الیف - ڈبلیو ٹاسگ - ممالک متحدۂ امریکہ کی محصول درآمد و برآمد کی تاریخ (.Tariff Histo yrof the United States) (طبع پنجم ۱۹۰۱ء)

پی، ایشلی، جدید محاصل درآمد و برآمد کی تاریخ (۱۹۰۴ء) (Modern Tariff History).

---

[1] مزید تفصیل کے لئے دیکھو "بین الاقوامی دائرۃ المعارف جدیدہ" مضمون "بلدی ملکیت" ممالک متحدہ کے کمیشن برائے تحقیقات مسائل مزدوری ۱۹۰۰ء - ڈارون :— "بلدی تجارت" (لندن ۱۹۰۳ء)۔

ڈبلیو، ایچ۔ ڈاسن۔ جرمنی میں اصول تحفظی ۱۹۰۴ء (Protection in Germany).

آر۔ ایلی۔ اجارات وٹرسٹ (۱۹۰۰ء) (Monopolies and Trusts).

ممالک متحدۂ امریکہ کے حرفتی کمیشن کی رپورٹ (۱۹۰۰-۲ء) (Report of United States Industrial Commission).

ایف، اس، ہافمین۔ سلطنت کا حیطۂ اقتدار (The Sphere of the State). طبع سوم (۱۸۹۸ء)

بیمیس، اجارات مجالس بلدیہ ۱۸۹۹ء (Municipal Monopolies)

کیری۔ قدرتی اجارات پر مجالس بلدیہ کی تملیک (۱۹۰۰ء)
(Municipal Ownership of Natural Monopolies.)

ممالک متحدۂ امریکہ کے کمشنر مزدوری کی رپورٹ۔ پانی، گیس، برقی روشنی کے انتظامات کی شخصی وعام ملکیت کی صورت حالات (۱۸۹۹ء)۔
(Report of United States Commissioner of labour: Water, Gas, and Electric light plants under private and publice ownership).

ڈبلیو۔ ولوبی۔ بیمۂ مزدوران ۱۸۹۸ء (Workingmen's Insurance).

نیوزیلینڈ کی کتاب سالانہ (سال بہ سال (New Zealand Year Book).

ممالک متحدۂ امریکہ کے دفتر مزدوری کا رسالہ گورنمنٹ انڈسٹریل آربٹریشن (حکومت کی حرفتی تحکیم ۱۹۰۵ء (Government Industrial Arbitration)

ایچ، سجک۔ اصول اقتصادیات (۱۸۸۳ء) (Principles of Political Economy) کتاب سوم۔

(تمت)

A

Absolute Monarchy	مطلق شاہی
Administrative	انتظامی
Aristocracy	اشرافیہ، اعیانیت
Autocracy	مطلق العنانی

B

Baron	بیرن
Borough	برو

C

Cabinet	کابینہ۔ کیبنٹ۔ مجلس وزرا
Cabinet System	نظام کابٹی
Canton	کینٹن
Caucus	بزنک
Central Government	مرکزی حکومت
Centuria	سنتوریہ
Century	صدی۔ صدہ
Chamber of Commerce	ایوان تجارت
Chamber of deputies	دارالنائبین

Charter	منشور
Chartism	منشوریت۔ قرطاسیت
Chartist	منشوری۔ قرطاسی
Citizen	شہری
City State	شہری مملکت، سلطنت
Civil Court	عدالت دیوانی
Civil Government	حکومت دیوانی
Civil Service	ملازمت دیوانی
Civilised Monarchy	متمدن شاہی
Coalition Ministry	مرکب وزارت۔ وزارت مرکبہ
Comitatus	مجلس
Comitia Centuriata	مجلس سنتوریہ
Comitia Curiata	مجلس فرقی
Comitia Tributia	مجلس قبائلی ۔ ملی
Common Law	قانون عمومی۔ رواجی قانون
Commonwealth	دولت عامہ
Commune (Division in France)	کمیون
Communism	اشتمالیت
Community	ملت
Composite Constitution	مخلوط دستور سلطنت
Composite State	مرکب حکومت سلطنت
Confederation	عہدیہ۔ مشترکیت
Conference	کانفرنس، مستشار
Congress	کانگریس، موتمر
Conservative	استمدادی، مستحفظ

Constituency	حلقہ انتخاب
Constituent Assembly	مجلس وضع دستور
Constitution	دستور۔ نظام سلطنت
Constitutional	دستوری، آئینی
Constitutional Monarchy	دستوری شاہی، آئینی بادشاہت
Consul	کانسل
Corporation	شخصیہ
Corpus Juris Civilis	مجموعہ قوانین روما
Count	کاونٹ
County	ضلع صوبہ
Country State	کشوری مملکت، ملکی سلطنت
Court of Chancery	عدالت نصفت
Court of Equity	عدالت حق رسی
Criminal Court	عدالت فوجداری
Culture State	تہذیبی مملکت سلطنت
Customary Law	رواجی قانون

D

Dark Ages	قرون مظلمہ۔ ازمنۂ تاریک
Deductive Political Science	قیاسی سیاسیات
Delegate (deputation)	وفید
Delegate (in an assembly)	نائب
Delegation	وفادت۔ توفید
Democracy	عمومیہ
Democrate	عمومیہ پسند
Demos (Greek Sense)	جرگہ

Demos (Modern Sense)	عموم
Deputy	نائب
Despotism	مطلق العنانی
Diet	مجلس ڈائیت
Disorganization	عضوی فساد، بدنظمی
Divine Right	خدا دادحق
Duke	ڈیوک
Duma	ڈوما

E

Earl	ارل
Earldom	ارلیہ
Ecclesia	اکلیسیہ
Ecclesiastical Order	کلیسائی نظم
Empiricism	تجربیت
Ephor	ایفور
Equity	نصفت۔ معدلت۔ حق رسی
Estate (of the realm)	طبقہ
Ethics	اخلاقیات۔ علم اخلاق
Exchequer	خزانہ
Executive	عاملانہ

F

Family Kingdom	خاندانی بادشاہی
Fealty	اطاعت
Federation, Federatory (State)	وفاق۔ وفاقیہ۔ منفقیت
Feudal Monarchy	جاگیری شاہی

Feudal Nobility	اعیان جاگیردار۔ امراء جاگیری
Feudal Revenue	محاصل جاگیری
Feudalism	جاگیریت۔ جاگیرداری
Finance	مالیات
Financial	مالیاتی
Folkland	قبائلی زمین
Folk Moot	مجلس قبائلی
Franchise	حق رائے دہی

G

Gens, Gentis	گوت
Gentlemen	شرفاء
Governance	حکمرانی
Government	حکومت
Governor	والی۔ صوبہ دار
Guild	انجمن

H

Helot	(ہیلوت) زرعی غلام
Historical Political Science	تاریخی سیاسیات
Home Rule	سوراج، حکومت خود اختیاری
House of Commons	دارالعوام
House of Lords	دارالامراء
House of Parliament	ایوان پارلیمنٹ
House of Representatives	دارالنائبین
Hundred	تعلقہ
Hundred Moot	مجلس تعلقہ

I

Ideocracy	تصوریہ۔ تصوری حکومت
Imperial Chancellor	صدر اعظم
Imperium	آمیریت (امپریم)
Individualism	انفرادیت
Inductive Political Science	استقرائی سیاسیات
Initiative	بدایت
Inorganic	لاعضوی
Institution	ادارہ
International Law	قانون بین الاقوامی
Isolation	انفراد

J

Judge	جج
Jurisconsult, Jurist	مقنن
Jurisdiction	حد اختیار
Jurisprudence	قانونیات۔ اصول قانون
Jury	جیوری
Justice of the Peace	ناظم امن

K

Knight	نائٹ

L

Law State	قانونی مملکت، سلطنت
Lawgiver	قانون گو شارع
Layman	عامی۔ ناواقف۔ ناآشنا (مذہبی معنوں میں "دنیادار")
Legal State	قانونی مملکت، سلطنت

Legislation	وضع قانون ۔ قانون سازی
Legislative	تشریعی ۔ واضع قانون
Limited Monarchy	محدود شاہی
Local Administration	مقامی انتظام
Local Authority	مقامی حاکم
Local Community	مقامی جماعت
Local Government	مقامی حکومت
Local Institutions	مقامی ادارات
Lord Chancellor	لارڈ چانسلر
Lord Protector	لارڈ پروٹیکٹر
Lords Spiritual	دینی امراء
Lords Temporal	دنیاوی امراء
Loyalty	وفاداری

M

Magistrate	عامل
Magna Charta	منشور اعظم
Majority	کثرت ۔ کثرت رائے
Manor	مینر
Manorial	مینوری
Markgraf	سرحد دار
Marquis	مارکوئس
Middle Ages	ازمنۂ وسطے ۔ قرون وسطے
Migration	نقل وطن ۔ ہجرت
Minority	قلت ۔ قلت رائے
Mixed State	ممزوج حکومت

Monarchy	شاہی شخصی حکومت شاہی
Monarchy (Limited)	مشروط۔ مشروط شخصی حکومت
Municipal Borough	بلدیہ والا شہر

N

Nation	قوم
National Assembly	قومی مجلس
Nibilism	اعدامیت
Nobility	گروہ اعیان
Nobles	اعیان

O

Oligarchy	محدودیہ ۔ عدیدیہ ۔ چندسری حکومت
Ochlocracy	اژدھامیہ ۔ انبوہی حکومت
Organ	عضو
Organic	عضوی
Organic Law	عضوی قانون
Organism	عضویہ
Organization	عضویت
Origin	اصل
Original	اصلی
Ostracism	دیس نکالا۔ اخراج۔ نفی البلد

P

Parish	پیرش ۔ حلقہ
Parliament	پارلیمنٹ
Parliamentary	پارلیمنٹی
Patriarchal family	خاندان پدرسری

Patriarchal Kingship	پدرسری بادشاہی
Patriarchal Monarchy	پدرسری شاہی
Patriarchal State	پدرسری مملکت، سلطنت
Patrician	پیٹریسین (اشراف)
People	لوگ
Personal Law	شخصی قانون
Plebeian	پلیب (اجلاف)
Plebiscite	استشارہ
Plutocracy	قارونی حکومت۔ قارونیہ۔ اترافیت
Police	کوتوالی۔ پولیس، شرطہ
Police-State	کوتوالی مملکت، شرطی سلطنت، اتساہی سلطنت
Political Law	سیاسی قانون
Political Science	سیاسیات، علم السیاست
Politician	سیاس
Polity	عمومیت (ارسطو)، نظم سلطنت
Popular Assembly	عوامی مجلس
Praetor	پریٹر
Prefect	پریفکٹ
Prerogative	مخصوص اختیارات
Presidential	صدارتی
Prince (mere title)	پرنس
Prince (Ruler)	حکمران
Private Law	خصوصی قانون
Privileged Classes	امتیازی طبقات
Privileges	امتیازی حق۔ امتیاز

Privy Council	مجلس خاص
Protectorate	محمیہ
Public Law	ملکی قانون۔ عمومی قانون

Q

Question of fact	امر واقعہ
Question of Law	امر قانونی

R

Race	نسل
Referendum	مراجعہ
Reichstag	رائخشتاگ۔ ریشتاگ
Representative	نمایندہ۔ نیابتی
Republic	جمہوریہ
Restoration	عود شاہی، رجعت شاہی
Royal Administration	شاہی نظم و نسق
Rural parish	دیہی حلقہ

S

Self-Government	حکومت خود اختیاری
Senate	سینات
Senator	سیناتی
Serf	(زرعی غلام) سرف
Serfdom	(زرعی غلامی) سرفیت
Sheriff	ناظم ضلع۔ شیرف
Socialism	اشتراکیت
Sovereign	فرمانروا
Speaker	صدر دارالعلوم دارالعوام

Speculative Political Science	تخمینی سیاسیات
Stagnation	جمود
State	مملکت۔ سلطنت
States General	اسٹیٹس جنرل۔ طبقات مجتمعہ
Storthing	اسٹارتھنگ
Super-Organic	فوق العضوی
Suzerainty	فرمانروائی

T

Theocracy	مذہبی حکومت
Tory	ٹوری
Trade-State	تجارتی مملکت، سلطنت
Tyranny	خودسری مملکت۔ جبریہ۔ جبریت
Tyrant	خودسر

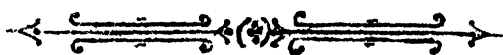
U

Unitary State	فردیہ، وحدانی سلطنت
Urban parish	شہری حلقہ

V

Viscount	وائیکاؤنٹ

W

War-State	مسلح مملکت، جنگی سلطنت

غلط نامہ

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۳	۲۳	کی	کے
۴	۴	کی	کے
۶	۲۵	Staaies	[illegible]
۹	۱۹	ازمنہ قدیم	ازمنہ قدیمہ
۱۰	۲۱	America	American
۱۳	۱۹	ساچوسٹس	مساچوسٹس
[illegible]	۲۳	نیتجے	نتیجہ
۱۷	۲-۳	تھا۔ کہ	تھا کہ
۲۰	۱۹	پولاک	پولاک
۲۵	۱۱	بھی	بہی
۲۶	۲۴	جی	ہی
۲۷	۱	خصرت داؤد	حضرت داؤد
	۷	دسو	روسو
	۱۰	یورپ کی . گگین	یورپ کے ...... لگے
	۱۱	ژال ژاک روسو	ژاں ژاک، روسو
	۱۴	Lemathan	Leviathan
	۲۰	ہوجاتا ہے۔ اصلی	ہوجاتا ہے کہ اصلی

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
	۲۱	خواہشوں	خواہشات
	۲۴	مملکت	سلطنت
۲۸	۱۸	حکومت در	حکومت
۲۹	۳	مستقل معین	مستقل، معین
۳۰	۱۰	اپنی	اپنے
۳۱	۱۴	جرجرمانی	جرمانی
۳۶	۹	سنہ ۱۶۹۱	(سنہ ۱۶۸۱)
″	۲۴	بجبٹ	بیجھٹ
۳۸	۳	مقیفن	مصنفین
۴۰	۲۱	جلدوں	چھ جلدوں
۴۱	۲	دلوئی	دلوبی
″	۷	Coutraot	Contract
	۱۶	Lewathean	Leviathan
۵۲	۲۳	اخلانی	اخلاقی
۶۳	۹	بجرے	تجربے
۶۴	۱۲	تو بھی	تو یہ بھی
۶۷	۲۱	ساسات	سیاسیات
۶۸	۲۱	ہاتھ ہوگی	ہاتھ میں ہوگی
۶۹	۱۰	ہدایت، مراجعہ	ہدایت و مراجعہ
	۲۱	کس	کسی
۷۲	۱۵	لومی	قومی
۷۴	۴	اد لوٹ گیر	اد لوٹ گیری
″	۲۳	یا	در

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۷۵	۱۷	(اسپنسر کے)	اسپنسر کے
۷۶	۹	Peussean	Rousseau
۷۷	۳	تحدیدی	تہدیدی
	۵	مملکت	سلطنت
	۸	تحدیدی	تہدیدی
۷۹	۶	تحدید	تہدید
	۲۴	اس کی	اس کے
۸۲	۱۱	اس	اسی
	۲۴	برگس	برجس
۸۶	۱۲	اس	ان
″	۲۳	نظریے	نظرے
″	۲۵	ہوسکتی تھی	ہوسکی
۸۸	۱۷	یک بنت	یکسانیت
۸۹	۱	پیدا ہو	پیدا ہوتا
	۵	کرلئے ہیں	کرلیتے ہیں
۹۰	۹	انضباتی	انضباطی
	″	”طبعیت افعال“	”طبعیت فعال“
	۱۲	معاہدہ	معاندہ
	۲۵	جسم حیوانی میں	جسم حیوانی
۹۲	۱۲	قصدوارادنی	قصد وارادہ
″	۱۴	ملک	کلیسا
″	۱۵	مملکت	سلطنت
	۲۳	Allgemcine	Allgemeine

صحیح	غلط	سطر	صفحہ
سلطنت	مملکت	۴	۹۴
ڈبلیو برجس	ڈبلیو برجس	۱۱	
کر	کی	۱۲	۹۵
Amphiktyonic	Amphiklyonic	۳	۹۹
"وحشی" یا اغیار	"وحشی" اغیار	۶	
Monarchia	Morchia	۲۴	۱۰۰
Ancient and Mediaeval	Ancent and Mediwait	۲۴-۲۵	۱۰۱
Annual	Acnnal	۲۲	۱۰۵
"جمعیت اقوام"	"انجمن اقوام"	۱۷	۱۰۷
یلنک	جلینک	۲۴	۱۱۰
الدول الحاضرہ	ودل الحاضرہ		
نفاذ	قواعد	۱۰	
برتی جاتی تھی	برتی جاتی ہے	۸	۱۱۴
جو نہیں	جو ہیں	۱۶	۱۱۵
خاتمہ نہیں کرتا ہے	خاتمہ کرتا ہے	۲۰	۱۲۲
یلینک	جلینک	۵	۱۲۵
سلطنت	مملکت	۷	
وہ اس کے	وہ ان کے	۵	۱۲۷
اور حکومت	اور وحکومت	۴	۱۲۸
(مشروط)	مشروط	۷	۱۳۲
غیر متحدہ	غیر خیر متحدہ	۱۰	
Theocracy	Theocr.cp	۹	۱۳۳
Idolocracy	Idolucracy	۱۰	؍؍

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۱۳۴	۱۷	وحکومتیں	ہ
۱۳۶	۱۴	وحدانی متفقی	وحدانی ومتفقی
۱۳۹	۲۵	فصل	فضل
۱۴۷	۲۲	نظامہائے سلطنت	نظام سلطنت
۱۴۸	۲۰	نظامہائے سلطنت	نظامہائے حکومت
۱۴۹	۱۶	۹ —	۸ — ترمیم
۱۵۴	۲	Fedual	Federal
	۳	Coustatious	Constitutions
۱۵۸	۲۰	نظام حکومت	نظام سلطنت
۱۶۲	۲	الحا	امحا
۱۶۴	۱	"بنڈ سرانہہ"	"بنڈ سراتہہ"
۱۷۱	۲۳	ہنگامے	ہنگامی
۱۷۴	۶	اس - کی	اسکی
۱۷۶	۵	بنڈ سرانہہ	بنڈ سراتہہ
	۸	کانگریس	کانگریسین
	۲۳	جمہوری	جمہوریت
۱۷۹	۲۰	مستحفظی انداز (کنسرویٹو)	مستحفظی (کنسرویٹیو) انداز
۱۸۷	۲۴	Elementuir de drait	Elementaire du Droit
۱۸۸	۱۸	کرسکتے ہیں	کرسکتا ہے
	۲۴	Canad	Canada
۱۹۰	۹	برس	برسوں
۱۹۱	۴	اس	اسی
۱۹۴	۲	بہی	بھی

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۱۹۹	۲۲	آریگن	آریگان
۲۰۰	۱۶	اپنی رائے	اپنی رائیں
۲۰۱	۱۹	اذعان واطمینان	اطمینان
۲۰۲	۳	برخاست	برطرفی
۲۱۳	۱	کے پر	پر
	۲۰	آیا کہ	آیا
۲۱۸	۲۰	دیوپرے	دیوپرے
۲۲۲	۲۳	(معتمد مملکت)	(معتمد سلطنت)
۲۲۳	۲۵	کی	کے
۲۲۴	۸	بلدیۃ	بلدیہ
۲۳۵	۱۳	کہیں	کبھی
۲۳۶	۵	بناسکتی ہے	بنائے دیتی ہے
۲۳۸	۵	دفاقی	متفقی
۲۴۱	۸	ـــا	ـــلہ
	۹	نوآباد	نوآبادی
۲۴۴	۱۷	ہے۔	ہے کہ
۲۴۵	۱۳	کا ریاست ہائے	کا۔ ریاستہائے
۲۴۶	۲۵	Re uelution	Revclution
۲۴۸	۱۸	مملکت	سلطنت
۲۵۱	۶	ارتقا کی	ارتقا کے
۲۵۸	۲	اسٹیس	اسٹبس
	۱۳	Representaion	Representative
	۱۷	ویمر	ولیمیر

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۲۵۹	۲۰	ہے جہان	ہے۔ جہاں
۲۶۸	۱	بس	پس
	۳	صورت میں	صورت
۲۶۹	۲۱	یریم	ہیریم
	۲۳	S.ucreignty of Since of	Sovereignty Since
۲۷۱	۱۹	تجربہ	تجزیہ
	۲۲	اس کے	اسی کے
۲۷۳	۸	اخرای	اجزائی
۲۷۷	۴	جرمنی	جرمانی
	۶	نہیں	تھے
	۲۴	نظام حکومت شہنشاہی	شہنشاہی نظام سلطنت
۲۸۱	۱۶	ہوجائے	ہوجائیں
۲۸۴	۱۵	(امریکہ کے انگریز)	امریکہ کے انگریز
۲۸۷	۱۰	نوآبادیوں کی	نوآبادیوں کو
۲۸۸	۹	قونیشیا	فونیشیا
۲۹۰	۱۲	تول گئے	کول گئے
۲۹۳	۶	اہلیت	اہمیت
۲۹۶	۱۰	نمایندگی”	نمایندگی
۲۹۹	۲۵	اہلیت	اہمیت
۳۰۱	۱۵	کرنے کی	کرنے کے
۳۰۲	۲۴	Imperiumet	Imperlum et
۳۰۳	۱۹	کس	کسی
۳۰۵	۱۶	تبعیت	تبعیت

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۳۰۷	۲۳	فری اسٹیٹ	فری اسٹیٹ تھا
۳۱۰	۶	اس	اسی
	۱۰-۱۷	کاؤنسل	کونسل
۳۱۲	۲۴	Common Wealth	Commonwealth
۳۱۹	۱۹-۲۰	״ ״	״
۳۲۰	۵	پی	بی
	۲۵	Domins	Dominions
۳۲۵	۶	آتی ہیں	آتے ہیں
	۱۷	داضلاع	اور اضلاع
۳۲۹	۱۵	پرگنے	پرگنے پر
	۱۷	آخر میں	آخر میں وہ
	۲۱	(حلقہ)	(حلقہ مذہبی)
۳۳۰	۷	״	״
۳۳۱	۸	دونو	دونوں
۳۳۲	۵	کلونکیٹک	کانکٹیکٹ
۳۳۴	۵	نیوجرسی	نیوجرسی
	۱۶	مدارس کی	مدارس کے
۳۳۶	۱۳	میر بلد	میر بلدہ
۳۳۷	۳	کونسل ہے،	کونسلر کے
۳۵۹	۱۷	بورڈ	بورڈ کو
۳۶۱	۱۴	آدریگان	آریگان
۳۶۶	۲۴	اس طریقہ	وہ اس طریقہ

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۳۷۱	۴	ان	اس
۳۷۲	۳	دوسری	دوسرے
	۱۰	سیاسی خیالات کہ اس انداز پر منقسم کردیا۔	سیاسی خیالات اسی انداز پر منقسم ہوگئے۔
۳۷۴	۲۴	مؤید	مؤید
۳۷۵	۱۱	Progessive	Progressive
۳۷۶	۲۱	ہوگئی۔ یہانتک	ہوگئی یہانتک
۳۷۷	۲۱	Commou Wesith	Commonwealth
۳۷۸	۱۹	منعقد ہوتا تھا	ہوتا تھا
۳۷۹	۶	ہوتا ہے	ہوتا
۳۸۰	۴	سی	اسی
۳۸۱	۶	تھا؛ جن کے	تھا جنکے
″	۲۰	استغراق	ڈہول
۳۸۲	۲۳	جماعت پر	جماعت کے
۳۸۵	۱۴	جارہا ہے۔	جارہا ہو
۳۸۷	۲	”نیشنل“	نیشنل
۴۰۱	۸	اس وجہ سے	اس حد تک
	۱۱ و ۲۳	سجک	سجوک
۴۰۴	۲۲	اس	اسی
۴۰۷	۲۴	تاریخ	×
۴۰۹	۱۹	سجک	سجوک
۴۱۰	۸	ملکت	سلطنت
۴۱۱	۱۲	مملکت	سلطنت

صفحہ	سطر	غلط	صحیح
۴۱۱	۱۵	اجتماعیت	اشتراکیت
۴۱۲	۴	ظاہر کرتا ہے	ظاہر کرنا ہے
۴۱۵	۱۲	کئے جانے ہیں	کئے جاتے ہیں
۴۱۷	۱۶	اشتراکیہ	اشتراکیہ کو
۴۱۸	۱۱	پہنچے ہیں	پہنچتے ہیں
۴۲۰	۸	جماعتوں میں	جماعتوں نے
۴۲۴	۱۲	Reuisionist	Revisionist
۴۳۱	۱۳	اپنے	اپنی
۴۳۴	۹	اسی امر	اسی
۴۳۷	۱۴	بعد کی	بعد سے
۴۳۹	۲۴	Monopolles	Monopolies
۴۵۱	۵	زمانۂ حالیہ	زمانۂ حال
۴۵۲	۱۶	Histo yrof	History of
۴۵۳	۲۰	سجک	سجوک